

Tilburg University

Tegenkracht organiseren

Harchaoui, S.; Frissen, P.H.A.; Noordegraaf-Eelens, L.H.J.; van Vliet, L.R.; Janssens, R.

Publication date:
2011

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Harchaoui, S., Frissen, P. H. A., Noordegraaf-Eelens, L. H. J., van Vliet, L. R., & Janssens, R. (2011). *Tegenkracht organiseren: Lessen uit de kredietcrisis*. (Advies; No. 50). RMO.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Tegenkracht organiseren

Lessen uit de kredietcrisis



RAAD VOOR

MAATSCHAPPELIJKE

ONTWIKKELING

Tegenkracht organiseren

Tegenkracht organiseren

Lessen uit de
kredietcrisis

Den Haag, december 2011

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



Advies 50

ISBN 978 90 77758 30 4

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

Figuren: Mantext, Moerkapelle

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2011

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of veeleenvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Sinds 2008 zijn de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor de samenleving op talloze plaatsen bediscussieerd. Maar zijn de mechanismen die tot de crisis hebben geleid wel zo uniek? Voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) was dit aanleiding de vraag te stellen in hoeverre handelingspatronen die tot de kredietcrisis hebben geleid, ook in de publieke sector aanwezig kunnen zijn.

Het voorliggende advies beantwoordt deze vraag. We trekken parallellen tussen werkwijzen in de financiële sector en domeinen als onderwijs, zorg en welzijn. Niet om eenzelfde soort crisis te voorspellen – dat is in het geheel niet aan de orde – maar wel om lessen te kunnen trekken voor de inrichting van publieke domeinen waar maatschappelijke, organisatorische en commerciële doelen hand in hand gaan.

Bij de totstandkoming van het advies hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van een aantal deskundigen (bijlage 3). De achtergrondstudie *De menselijke maat: remedie of retoriek?*, die als bijlage 2 aan dit advies is toegevoegd, heeft eveneens bijgedragen aan de gedachtevorming van de RMO.

Gedurende het adviestraject hebben verschillende personen aan de adviestekst gewerkt. We zijn Myrthe van Dieijen en Tirza Pille erkentelijk voor hun ondersteuning. Bijzondere dank gaat uit naar de oud-raadsleden Anneke van Doorne-Huiskes en Esther-Mirjam Sent en voormalig adviseur Krijn van Beek. Zij hebben mede aan de basis gestaan van dit advies.

Het advies is voorbereid door een commissie die bestond uit:

Mr. S. Harchaoui (Raad)

Prof. dr. P.H.A. Frissen (Raad)

Dr. L.H.J. Noordegraaf-Eelens (tijdelijk toegevoegd lid secretariaat,
verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

L.R. van Vliet MA (secretariaat)

Dr. R. Janssens (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Sadik Harchaoui
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, featuring a stylized 'R' and 'J' followed by a long horizontal stroke.

Rienk Janssens
Algemeen secretaris

Inhoud

Samenvatting 9

1 Inleiding 12

1.1 Vraagstelling 15

1.2 Leeswijzer 15

2 Van productief naar pervers: de financiële sector 16

2.1 De praktijk van hypotheekverstrekkingen, risicoprofielen en bonussen 16

2.2 Wat hebben deze praktijken gemeen? 21

2.3 Conclusie 23

Noten 24

3 Van productief naar pervers: maatschappelijke sectoren 25

3.1 Interne doelen gaan overheersen 25

3.2 Model van de werkelijkheid 28

3.3 Systeemwereld overheerst leefwereld 31

3.4 De verleiding van financiële prikkels 34

3.5 Conclusie 37

Noot 38

4 Van productief naar pervers: verklaringen 39

4.1 Perverse effecten en meervoudige belangen 39

4.2 Perversiteit in drie stappen 42

4.2.1 Abstraheren 42

4.2.2 Domineren 43

4.2.3 Strategisch handelen 45

4.3 Reflexiviteit van sociale systemen 45

4.4 Conclusie: de gekookte kikker 47

5 Conclusie en aanbevelingen 50

5.1 Overgang van productief naar pervers niet voorbehouden aan financiële sector 50

- 5.2 Te weinig oog voor meervoudige belangen en reflexiviteit 51
- 5.3 Ontwikkel duurzame tegenkrachten 53
 - 5.3.1 Voorkom methodische armoede 53
 - 5.3.2 Maak verschil in het systeem zelf 54

Literatuur 57

Bijlage 1 Adviesaanvraag 61

Bijlage 2 De menselijke maat: remedie of retoriek?
Sascha Baggerman, Job van Beekhoven, Michiel de Graef,
Sander de Haas, Marcel de Prieëlle en Erik Schreijen 63

Bijlage 3 Geraadpleegde deskundigen 144

Overzicht van uitgebrachte publicaties 145

Samenvatting

In 2008 werd de wereld getroffen door een kredietcrisis. Sindsdien zijn de reikwijdte en de doorwerking van deze crisis uitgebreid bediscussieerd. Die discussie concentreerde zich rondom de financiële sector zelf en de gevolgen van de crisis voor de samenleving. Minder aandacht kreeg de vraag of de handelingspatronen die tot de kredietcrisis hebben geleid, ook in andere publieke sectoren aanwezig zouden kunnen zijn. Dit advies stelt precies die vraag (hoofdstuk 1). Niet om een doemscenario te schetsen of een nieuwe crisis te voorspellen, maar wel om lessen te trekken met het oog op de stabiliteit van publieke domeinen. De invalshoek van het advies is die van de onbedoelde perversiteit die optreedt als gevolg van gekozen sturingsmechanismen. Sturingsinstrumenten kunnen nodig zijn om behoeften en voorzieningen te coördineren vanuit het oogpunt van schaarsteverdeling, risicobeoordeling, selectie en resultaatsturing. Ze zijn echter niet zaligmakend, zo blijkt telkens weer. De vraag die we in dit advies stellen, is hoe op het oog gerechtvaardigde en productieve sturingsinstrumenten kunnen omslaan in perversiteit. Ook stellen we de vraag of en hoe instituties, organisaties en individuen deze perversiteit kunnen inperken.

Bij de beantwoording van deze vragen duiken we allereerst dieper in de kredietcrisis zelf (hoofdstuk 2). Aan de hand van drie casussen – de hypotheekverstrekkingen aan mindervermogenden, het gebruik van risico-profielen en de toedeling van bonussen – gaan we na met welk doel deze instrumenten zijn toegepast en hoe ze gaandeweg perverse effecten zijn gaan vertonen.

De drie casussen vertonen een aantal opvallende parallellen. Ten eerste waren alle gekozen sturingsinstrumenten goedbedoeld en productief. Hypotheekverstrekking beoogde mindervermogenden mogelijkheden te geven een huis te kopen. Risicoprofielen verschaften inzicht in de verhouding tussen risico's en rendement, en stelden hypotheekverstrekkers en klanten in staat om gezamenlijk een afgewogen keuze te maken. Beloningen via bonussen stimuleerden medewerkers om meer winst voor de organisatie te maken. Gaandeweg sloeg die productiviteit echter om en bleken perverse effecten te overheersen. Goede bedoelingen raakten uit het

zicht, financiële prikkels hadden de verkeerde uitwerking, classificaties vervingen de werkelijkheid, en organisaties en de sector raakten de controle kwijt.

Op zoek naar vergelijkbare mechanismen richten we vervolgens de blik op een aantal maatschappelijke sectoren, voornamelijk binnen onderwijs, zorg en welzijn (hoofdstuk 3). Gelijkenissen met mechanismen in de financiële sector dringen zich op. Onderwijsinstellingen kunnen onder financiële druk op resultaatsturing de kwaliteit van hun curricula veronachtzamen, zoals dat recentelijk te zien was bij de hbo-instelling Hogeschool Inholland. In het basisonderwijs kan de goedbedoelde en productieve Cito-toets een dusdanig eigen leven gaan leiden dat leerlingen als het ware hun Cito-score worden, wat allerlei perverse effecten heeft. Binnen de zorg is eenzelfde mechanisme zichtbaar bij de indicatiestelling, een op het oog gerechtvaardigd selectie-instrument dat in de praktijk echter een nieuwe modelmatige werkelijkheid creëert die lang niet altijd spoort met de zorgbehoefte van de cliënt. De gekozen voorbeelden hebben opnieuw veel gemeen: oorspronkelijke doelen worden uit het oog verloren, classificaties gaan een eigen leven leiden en financiële prikkels leiden tot verkeerde handelingen.

Wat is nu de verklaring voor het optreden van perverse effecten (hoofdstuk 4)? Die vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden, hoewel er patronen zichtbaar zijn. Allereerst is het te eenvoudig om de perversiteit op te hangen aan onheuse gedragingen van mensen. Mensen kunnen weliswaar het verschil maken, maar perverse effecten treden vaak op als niet of nauwelijks te vermijden bijproducten van goedbedoelde sturingsinstrumenten. Perversiteit is ten diepste het gevolg van het feit dat er in elke sector en in elke organisatie meervoudige belangen en perspectieven aanwezig zijn. Onderwijs is primair gericht op de ontwikkeling van het kind, maar ook de (naam van de) school en het stimuleren van de internationale kenniseconomie hangen ermee samen. De zorgsector staat vooral in het teken van individuele hulpverlening aan zorgbehoevende mensen, maar wordt ook altijd ingeperkt door het beschikbare budget. Sturingsinstrumenten zijn vaak bedoeld om al deze belangen met elkaar te verenigen, maar – en dat is de kern van de analyse – dat blijkt in de praktijk een utopie. Het is de miskennis van de altijd aanwezige meervoudigheid die een langzaam en vaak onzichtbaar proces creëert waarin een productief sturingsmechanisme geleidelijk omslaat in een pervers

sturingsmechanisme. Dit proces is niet lineair en al helemaal niet voorspelbaar, maar vertoont achteraf gezien wel een patroon waarbij drie stappen zijn te onderscheiden: meervoudige belangen worden geabstraheerd in een sturingsmodel, één belang gaat domineren en alle actoren gaan vervolgens strategisch gedrag vertonen dat van tevoren niet was ingecalculeerd. Er treedt negatieve reflexiviteit op: systemen en mensen binnen die systemen reageren voortdurend op elkaar, waardoor het systeem op een gegeven moment met zichzelf op de loop gaat en iedereen zich binnen het systeem gaat voegen naar één overheersend dominant belang. Opbouwende en gefundeerde kritiek vindt dan nauwelijks meer een vruchtbare voedingsbodem.

Als de kans op perversiteit nu een gegeven is, wat kunnen we er dan aan doen (hoofdstuk 5)? Een eerste conclusie is dat meervoudigheid aan belangen altijd zal blijven bestaan, ongeacht welk sturingsmechanisme er wordt gehanteerd. En omdat reflexiviteit – het zich voortdurend aanpassen aan nieuwe situaties – inherent is aan sociale systemen, is het van belang om meervoudigheid in die systemen ook tot haar recht te laten komen. Gebeurt dat niet, dan is er te weinig tegenkracht om te voorkomen dat reflexiviteit ontaardt in perversiteit.

De belangrijkste aanbeveling is dan ook om duurzame tegenkrachten te organiseren. Dat kan ten eerste door een variëteit aan sturings- en selectie-instrumenten toe te passen. Het is een teken van methodische armoede als slechts één instrument gebruikt wordt, zeker wanneer er een eenduidige koppeling bestaat tussen financieringsstromen en het desbetreffende instrument. Daarnaast is het van belang om voortdurend tegendruk binnen de eigen organisatie of sector mogelijk te maken die bestaande handelingspatronen ter discussie kan stellen, hoe moeilijk dat soms ook is. Het is bewezen dat correctie- en controlemechanismen die draagvlak hebben binnen de eigen organisatie, effectiever zijn dan extern opgelegde correcties. Extern toezicht kan nog steeds plaatsvinden. Dat externe toezicht dient echter niet zelf te corrigeren, maar er op toe te zien dat er voldoende vormen van zelfregulering zijn.

1

Inleiding

Sinds 2008 is in het publieke debat veel discussie gevoerd over de financiële sector en de gevolgen van de kredietcrisis. Vanwege de forse uitwerkingen die deze crisis heeft op de stabiliteit van het financiële systeem en de wereldwijde (en Nederlandse) economie, zullen de gevolgen van de crisis de komende jaren nog zeker doorwerken. De reikwijdte en de doorwerking van de financiële crisis zijn moeilijk te peilen. Aan de ene kant lijkt de financiële sector in Nederland weer redelijk hersteld; aan de andere kant blijft onzeker in hoeverre de crisis gevolgen heeft voor het financieel en economisch welzijn van landen wereldwijd, dus ook in hoeverre de crisis ook weer terug kan slaan op Nederland. De schulden crisis en de euro crisis die zich nu manifesteren, zijn hier voorbeelden van.

Het is verleidelijk om de crisis te vergeten en over te gaan tot de orde van de dag (Sent 2011). Dit advies weerstaat de verleiding van rampenbijziendheid door lessen te trekken uit het ontstaan (en het bestaan) van de crisis in de financiële sector. Dit doen we niet zozeer uit oogpunt van de toekomst van de financiële sector zelf, maar omdat we vermoeden dat de handelingspatronen die in de financiële sector tot problemen hebben geleid, niet zijn voorbehouden aan die sector. Als de kredietcrisis iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het dat handelen conform normen en regels van een sector toch kan leiden tot instabiliteit, zowel binnen die sector als daarbuiten. Een samenspel van handelingspatronen dat vaak niet alleen legitiem, maar ook productief en effectief was – denk aan beloningsformules – bleek pervers te zijn en ontwrichtend te werken. Werkwijzen die lange tijd productief waren, hadden gaandeweg ook perverse uitwerkingen.

Laten we deze gedachte eens doortrekken naar andere sectoren. De uitvoeringspraktijk van (semi)publieke sectoren en organisaties staat regelmatig ter discussie. Denk aan discussies over de verhouding tussen zorgzaamheid en prestaties of tussen commerciële en publieke overwegingen, vraagtekens bij de rol van toezicht en bij de definitie en beloning

van prestaties, en discussies over het toekennen van verantwoordelijkheid, invloed en bejegening van cliënten en over het belang van vakmanschap. Woningcorporaties, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, thuiszorgorganisaties, sociale werkvoorziening, politiekorpsen – overal zijn voorbeelden te vinden van organisaties waar twijfels bestaan over handelingspraktijken die formeel misschien wel volgens de regels zijn, maar die in de praktijk botsen met de kerntaak van de betreffende instelling of sector. De spanning die hierbij optreedt, is bijna altijd die van enerzijds een extern publieke functie gericht op het welzijn van de ‘cliënt’ (de huurder, patiënt, leerling/student, de naar veiligheid zoekende burger, enz.) en anderzijds een interne functie die gericht is op het behoud van de sector of organisatie zelf, zowel in termen van beheersing van de taken als van interne groeibevordering. Veel maatschappelijke sectoren met een overduidelijke nutsfunctie worden ook geleid door commerciële overwegingen. Vaak is dat legitiem en is het zelfs een voorwaarde om de nutsfunctie te kunnen uitoefenen. Dikwijls ook is de balans zoek.

Een van de meest in het oog springende voorbeelden van de afgelopen tijd is de ‘fraude’ met diploma’s in het hoger beroepsonderwijs (hbo). De financiering van hbo-instellingen is gebaseerd op inschrijvingen en behaalde diploma’s. Deze financiële prikkels kunnen instellingen stimuleren om studenten van een diploma te voorzien zonder dat de kwaliteit van onderwijs geborgd blijft. Dat gebeurde precies bij de hbo-instelling Hogeschool Inholland, waar de focus op het afronden van opleidingen allerlei alternatieve afstudeermogelijkheden genereerde waarvan de kwaliteit achteraf ter discussie stond. De instellingen verloren in feite hun externe nutsfunctie (het leveren van het beste curriculum voor de student) uit het oog en waren, misschien wel vanuit een goedbedoeld streven naar het borgen van de nutsfunctie, in de praktijk overgeheld naar interne ‘commerciële’ belangen.

Ook in andere sectoren zijn hiervan voorbeelden te vinden. Woningcorporaties hebben sinds hun verzelfstandiging te maken met de spanning tussen het verwezenlijken van een renderende exploitatie van vastgoed en het borgen van hun maatschappelijke taken. Zorgorganisaties die zich bezighouden met verpleging, verzorging en thuiszorg proberen te voldoen aan tijdskaders voor allerlei handelingen, maar raken geregeld de sociale component van hun werk kwijt of leveren hun zorg erg gehaast. Hulpverleners hebben geen tijd meer voor het praatje over familie of het

weer en kunnen een extra klusje moeilijk verantwoorden. En cliënten ervaren weinig autonomie, omdat ze bijvoorbeeld niet zelf kunnen bepalen wanneer ze uit bed of naar het toilet willen. De voorbeelden hebben met elkaar gemeen dat de kerntaken van de sectoren gaandeweg uit het zicht raken. Deze voorbeelden vertonen soms opvallende parallellen met de discussies in de financiële sector naar aanleiding van de kredietcrisis.

In dit advies gaat de RMO daarom op zoek naar parallellen tussen werkwijzen die in de financiële sector tot een crisis hebben geleid en werkwijzen in publieke sectoren met een soortgelijke perversiteit. Inzichten over de intrinsieke logica die in de systemen aanwezig is, staan hierbij centraal. We zullen niet betogen dat het systeemfalen op eenzelfde manier optreedt, noch dat het van precies dezelfde orde is. Maar dat is geen reden voor onverschilligheid – de ontwikkelingen in de hbo-sector geven dat al aan. Gegeven de opdracht van de RMO, adviseren over stabiliteit van de samenleving, acht de Raad het van belang om (potentieel) systeemfalen in maatschappelijke sectoren in beeld te brengen en daaruit lessen te trekken voor een goed functionerend maatschappelijk domein. Met dit advies biedt de RMO aanknopingspunten om de kerntaken van de maatschappelijke sectoren te bewaken teneinde de stabiliteit van de sector en van de samenleving te borgen.

Het advies hanteert een intersectorale invalshoek die aansluit bij eerdere RMO-adviezen als *Bevrijdende kaders* (2002), *De ontkokering voorbij* (2008), *Stem geven aan verankering* (2009), *Sociaal bezuinigen* (2010a) en *Terug naar de basis* (2010b). De primaire focus ligt op een analyse van mechanismen in de financiële sector die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de kredietcrisis. De huidige schulden- en eurocrisis laten we buiten beschouwing. We adviseren niet over de manier waarop andere sectoren de eventuele klappen van de bezuinigingen als gevolg van de kredietcrisis kunnen opvangen; het hierboven aangehaalde advies *Sociaal bezuinigen* biedt hiervoor aanknopingspunten. Ook verengen we de analyse van het advies niet tot een discussie over marktwerking in de publieke sector, aangezien dit geen recht doet aan eventuele perverse mechanismen in de financiële sector, noch aan die in de publieke sector (vgl. Baarsma 2010).

De invalshoek van dit advies is die van de onbedoelde perversiteit die optreedt als gevolg van gekozen sturingsmechanismen. In elke maatschappelijke sector, of het nu gaat om onderwijs, politie, zorg of welzijn, is het noodzakelijk om instrumenten of werkwijzen te kiezen met het oog op de

balans tussen de nutsfunctie en de commerciële functie. Het zijn instrumenten of werkwijzen ten dienste van coördinatie, risicobeoordeling, selectie en resultaatsturing. Ze geven inzicht in individuele en maatschappelijke behoeften, ze kunnen helpen de schaarse middelen rechtvaardig te verdelen, en ze zorgen voor structuur om de desbetreffende sector op een publiek en zakelijk verantwoorde wijze te beheren. Tegelijk kunnen er momenten zijn waarop de gekozen methode van productief omslaat naar pervers, momenten waarop de interne overwegingen en belangen het winnen van de externe overwegingen, zoals dat onder meer te zien was binnen de financiële sector. Dit advies laat door middel van vergelijkingen tussen verschillende sectoren zien welke patronen hier een rol in spelen.

1.1 Vraagstelling

De centrale vraag van dit advies luidt:

Hoe kunnen op het oog gerechtvaardigde en productieve sturingsinstrumenten binnen maatschappelijke sectoren omslaan in (onbedoelde) perversiteit? Op welke manier kunnen instituties, organisaties én individuen deze perversiteit zo veel mogelijk indammen?

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst een aantal casussen uit de financiële sector. Voor elk van de casussen geldt dat die heeft bijgedragen aan het ontstaan van de crisis in die sector. Het hoofdstuk eindigt met drie overkoepelende observaties als opmaat voor mogelijke overeenkomsten met andere domeinen. Aan de hand van voorbeelden uit onderwijs, zorg en welzijn illustreren we in hoofdstuk 3 dat een overgang van productief naar pervers zich ook voordoet in maatschappelijke sectoren. In hoofdstuk 4 beschouwen we de analyse van voorbeelden op afstand en geven we duiding aan een aantal terugkerende patronen. We betogen dat verklaringen voor een overgang naar perverse effecten te vinden zijn in het ontkennen van meervoudige belangen en dat dit ontkennen wordt veroorzaakt door de opeenvolging van abstraheren, domineren en strategisch handelen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2

Van productief naar pervers: de financiële sector

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke werkwijzen in de financiële sector een omslag van productief naar pervers laten zien en wat daarin de overeenkomsten zijn.

2.1 De praktijk van hypotheekverstrekkingen, risicoprofielen en bonussen

Hoe positief en productief bedoelde instrumenten pervers kunnen uitpakken, hebben we allemaal kunnen zien binnen de financiële sector. We bespreken hier drie voorbeelden die van invloed zijn geweest bij het ontstaan van de crisis in die sector: 1) hypotheekverstrekking aan NINJA's, 2) de toepassing van risicoprofielen, en 3) het belonen met bonussen.

Hypotheekverstrekking aan NINJA's

Het verstrekken van tegoeden aan klanten met te veel risico's staat aan de basis van de crisis in de financiële sector. Via de *Community Reinvestment Act* werden mindervermogenden in de VS in staat gesteld om een huis te kopen.¹ Deze zogenoemde NINJA's – *No Income, No Job or Assets* – waren niet kredietwaardig, maar kregen toch een hypotheek. Voor veel van deze hypotheeklenemers hoefden huizenbezitters de eerste jaren geen rente te betalen. De bank bracht de rente pas na een jaar of twee in rekening, maar ook die (hoge) rente was niet altijd problematisch. De huizenprijzen stegen immers, met als gevolg dat deze NINJA's vaak weer een andere, goedkopere hypotheek konden afsluiten. Het bezit van een eigen huis werd dus in feite een bron van inkomsten. Huizenbezitters financierden hun woning met de later te verwachten opbrengst van datzelfde huis. En mocht het toch niet mogelijk zijn om de lasten van het huis te dragen, dan was het altijd moge-

lijk om de sleutels van het huis in te leveren (Shiller 2008; Van Ewijk en Teulings 2009).

De *Community Reinvestment Act* leek in eerste instantie productief. Eigenlijk spon iedereen garen bij de constructie. De overheid bevorderde huizenbezit, de NINJA's hadden een eigen huis en de financiële instellingen konden geld verdienen aan het verstrekken van hypotheekleningen. Maar aan dit rooskleurige verhaal kwam een einde, zoals de case van de familie Jones laat zien (Sent et al. 2010). De Amerikaanse *subprime* crisis was een feit.²

Familie Jones

De familie Jones in Akron, Ohio was niet kredietwaardig. De hypotheekvorm werd echter aan hun situatie aangepast. In de eerste twee jaar hoefde de familie Jones nul procent hypotheekrente af te dragen. Daarna zou de rente echter met een sprong omhoog schieten tot vijftien procent. Als de familie Jones vervolgens in gebreke bleef, verviel het huis aan de hypotheekverstrekker. De familie Jones kwam op straat te staan. De hypotheekverstrekker kon de winst incasseren door het huis tegen een hogere prijs te verkopen. Speculeren op voortdurende huizenprijsstijgingen maakte deze hypotheekvorm lucratief. De hypotheek werd opgeknipt en verpakt in andere financiële producten, zogenaamde derivaten, en over de hele wereld verhandeld. Het gevolg hiervan was een door korte termijn belang gedreven 'rat race', waarbij voor bankiers de focus lag op het zoveel mogelijk 'waarde' scheppen voor de aandeelhouder en voor zichzelf. Negen procent van de hypotheek van de familie Jones is uiteindelijk op de balans van Fortis terecht gekomen. Na de vrije val van de Amerikaanse huizenprijzen werden deze derivaten zwaar verliesdragend met alle bekende gevolgen van dien.

Bron: Van Witteloostuijn 2008; zie ook bijlage 2: 89.

Toepassing van risicoprofielen

Een andere werkwijze die gaandeweg perverse trekken begon te vertonen, is het gebruik van risicoprofielen. Aan het verstrekken van leningen zijn altijd risico's verbonden voor de geldverstrekker. Banken maken daarom een inschatting van dat risico en het rendement dat met de verstrekking van een product gepaard gaat. Dat doen zij door een risicorendementsprofiel van hun klant te maken. Aan de hand van een dergelijk profiel

kunnen ze ook beter in beeld brengen welk product bij een klant past. Financiële instellingen drukken niet alleen klanten uit in een risicorendementsprofiel, maar ook zichzelf en hun producten, portefeuilles of fondsen.

Om een inschatting van het risico te maken, gebruiken financiële instellingen veelvuldig de zogeheten *Value at Risk*-methode (VaR). De VaR-maatstaf geeft aan hoeveel verlies ze met een bepaalde waarschijnlijkheid maximaal kunnen lijden. Met een VaR-analyse kan in één oogopslag de situatie van een financiële instelling in beeld komen, wat zowel voor financiële instellingen als voor *rating agencies*³ en toezichthouders handig is (Velthuis en Noordegraaf-Eelens 2009).

Het productieve aspect van de VaR-analyse was lange tijd evident. Het versoepelde allerlei financiële transacties doordat financiële producten en in mindere mate instellingen met elkaar konden worden vergeleken. Maar tegelijk sloop er langzaam maar zeker een bepaalde blindheid in. Zo was er geen oog voor de gevaren van het model. Het toepassen van de risicoprofielen bevorderde weliswaar de snelheid van handelen, maar had als keerzijde dat het leidde tot kuddegedrag en een gebrek aan kritische afweging. De suggestie werd gewekt dat alle risico's in beeld waren, maar er werd geen rekening gehouden met eventuele onvoorziene risico's (Taleb 2007; Rajan 2005).

De risico's kwamen namelijk verspreid terecht in verschillende *structured products*, met als doel een reductie van het te nemen risico. Voorbeelden van dergelijke producten waren de *Mortgage Backed Security* (MBS)⁴ en de daaruit volgende *Collateral Debt Obligation* (CDO)⁵. *Structured products* ontstaan door verschillende hypotheeken samen te voegen en te mixen. Een hypotheek krijgt daardoor twee gezichten: aan de ene kant dat van de financiering van onroerend goed, aan de andere kant dat van het financiële product met het oog op winstmaximalisatie. Hypotheekverstrekkers verdelen deze mix van hypotheeken vervolgens in verschillende schijven met elk een eigen risicorendementsprofiel. Er is een schijf met minder risico en minder rendement en er zijn schijven met meer risico en meer rendement. Zo konden uit tien risicovolle hypotheeken ongeveer zes relatief veilige producten ontstaan, maar ook een aantal minder veilige producten (Van Ewijk en Teulings 2009).

Dergelijke producten waren lange tijd erg in trek, omdat ze meer opleverden dan de rente op de financiële markten, die immers na de aanslagen

van 11 september 2001 zeer laag was. De rente op de investeringen in *structured products* op basis van de hypotheke overtrof dan ook ruim de rente op spaarrekeningen. Daar kwam bij dat veel van deze producten niet op de balans van financiële instellingen stonden, maar ondergebracht werden in zogeheten *Special Purpose Vehicles* (SPV).⁶ Risico's waren dus niet alleen verspreid, ze stonden vanuit oogpunt van winstmaximalisatie ook niet op de reguliere balans.

De veronderstelling dat risicoreductie kon plaatsvinden door financiële producten zo veel mogelijk te spreiden, bleek in de praktijk dus averechts te werken. Doordat de risico's zo goed waren verspreid, of eigenlijk verstoppt, zaten ze overal. Bovendien waren de producten vaak zo vernuftig dat als ze al begrepen werden, het moeilijk zo niet onmogelijk was de consequenties ervan te overzien. Toen de risico's te groot bleken en negatief uitpaktten, was de hele sector al geïnfecteerd met slechte producten.

Waar de risicospreiding eerst dus een productieve stimulans was geweest voor zowel de financiële wereld als die daarbuiten, zorgde die spreiding uiteindelijk voor een perverse verlamming. Een belangrijke factor daarbij was dat financiële instellingen elkaar financierden en dat bank- en verzekeringstaken met elkaar waren verbonden. De verwevenheid in de sector zorgde voor een ongekennde complexiteit van problemen (bijlage 2:93). Omdat financiële instellingen niet precies wisten waar de risico's zaten (die waren immers buiten de balans gebracht), legden ze hun onderlinge leningen stil. De gevolgen waren verstrekkend, niet alleen voor de financiële instellingen zelf, maar ook voor de hele maatschappij. Overheden moesten instellingen die *'too big to fail'* waren, uiteindelijk overeind houden. Het mechanisme dat diende als instrument om risico's hanteerbaar te maken – het mechanisme van de risicospreiding – bleek uiteindelijk uiterst kwetsbaar.

Belonen met bonussen

Een andere casus die de afgelopen jaren tot ieders verbeelding sprak, is die van de beloningen in de financiële sector. Nu er geregeld maatschappelijke verontwaardiging over bonussen bestaat, is het nauwelijks meer voorstelbaar, maar ook deze vorm van beloning is voortgekomen uit de veronderstelde productieve werking. De bonussen zijn bedoeld om de belangen van managers en bankiers aan de ene en aandeelhouders aan de andere kant op

elkaar af te stemmen, zodat beide partijen handelen naar het langetermijnbelang van de financiële instelling.

In 1990 legden Michael Jensen en Kevin Murphy in de toonaangevende *Harvard Business Review* een stelling neer die veel impact zou hebben. Volgens de auteurs zou Amerika zijn financiële leiders behandelen als bureaucraten en was het niet verwonderlijk dat de meeste CEO's zich ook als zodanig gedroegen en niet als ondernemers die voortdurend streefden naar verbetering van de internationale concurrentiepositie. Om dit te veranderen, propageerden de auteurs de variabele beloning. Zij baseerden zich hierbij op de zogeheten *principal-agent theory* (Jensen en Murphy 1990; bijlage 2).

De principal-agent theory

Volgens deze theorie hebben agenten (werknemers, managers) andere belangen dan principalen (eigenaren, in dit geval aandeelhouders). Hun belangenconflict wordt aangewakkerd door het verschil in beloning: de agent krijgt een vast salaris, de principaal de winst. De inkomsten van de principaal zijn dus afhankelijk van de prestaties van zijn werknemers, maar de inkomsten van de werknemers zijn niet afhankelijk van de eigen prestaties. De werknemers ontberen met andere woorden de prikkel om zo veel mogelijk resultaat te genereren, met als gevolg dat ze zich gaan gedragen als bureaucraten. De oplossing: op elkaar afstemmen van de beloningen, zodat de agent niet langer uitsluitend een vast salaris ontvangt, maar ook een variabel deel, bijvoorbeeld in de vorm van een optie of een bonus, afhankelijk van de winst van de organisatie. Het productieve van deze variabele beloning is dat agenten meer naar winstmaximalisatie streven, met als gevolg dat de aandelenkoersen stijgen en zowel de principalen en de agenten als uiteindelijk ook de klanten beter af zijn.

De toepassing van variabele beloning door middel van bonussen leek logisch te volgen uit het dilemma van de *principal-agent theory*. Toch had deze wijze van belonen uiteindelijk perverse uitwerkingen. Volgens Buitter (2008) heeft dat niet zozeer te maken met de variabele beloning als zodanig en ook niet met de hoogte van de beloning, maar meer met de wijze waarop de beloning werd uitgekeerd en met het gebrek aan corrigerende mechanismen. In de kern komt het erop neer (vergelijk ook een onderzoek van De Nederlandsche Bank uit 2009) dat er in de toekenning van variabele beloningen geen anticipatie plaatsvindt op slechtere tijden; het risico

wordt als het ware niet verdisconteerd. Een basisregel van elk bedrijf is dat er een ventiefunctie moet zijn, een mogelijkheid om als het slechter gaat ook minder geld kwijt te zijn aan onder meer salariskosten. Deze ventiefunctie moet niet alleen op de korte, maar vooral ook op de lange termijn een rol spelen om bedrijven financieel gezond te houden. En daar ontbrak het aan bij de variabele beloningen, die vooral gericht waren (en zijn) op het boeken van resultaat op de korte en niet op de lange termijn (resultaten die kunnen oplopen tot variabele beloningspercentages van wel 300%). De prikkel tot kortetermijnnacties zonder oog te hebben voor de consequenties op de lange termijn is daarmee overduidelijk. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de beloning op provisiebasis die wordt berekend op basis van het aantal verkochte producten (de omzet) en niet op basis van de aard van de producten (kwaliteit). Voeg daar een onvoldoende corrigerend intern toezicht op de beloningsstructuren aan toe – de controleafdelingen binnen financiële instellingen krijgen hun beloning op basis van de collectieve prestatie van de organisatie, zodat ook zij baat hebben bij kortetermijnresultaten – en de ventiefunctie is nagenoeg verdwenen.

2.2 Wat hebben deze praktijken gemeen?

De drie casussen uit de financiële sector maken duidelijk dat productieve werkwijzen gaandeweg perversiteiten kunnen vertonen, zodanig zelfs dat ze de stabiliteit van de hele sector – zelfs meer dan dat – in gevaar brengen. Maar wat gebeurt er in de verschillende casussen nu eigenlijk bij de omslag van productief naar pervers? Drie observaties:

1. *Goede bedoelingen kunnen falen*

Voor alle drie de beschreven werkwijzen geldt dat ze met goede bedoelingen zijn geïnitieerd. Hypotheekverstrekking aan NINJA's beoogde die groep toegang te geven tot een koophuis, zodat deze mensen op die manier kapitaal konden opbouwen. Risicoprofielen werden toegepast om beter te communiceren en om voor de organisatie en de klant in beeld te brengen hoe de verhouding tussen risico's en rendement lag, zodat banken en cliënten een goede keuze konden maken. En beloningen door middel van bonussen beoogden een prikkel in te bouwen voor medewerkers om meer winst voor de organisatie te genereren.

Niemand streefde in de genoemde voorbeelden naar het optreden van perversiteit, en toch verloor men de oorspronkelijke bedoelingen langzaam uit het oog. Het afsluiten van zo veel mogelijk hypotheek in vernuftige producten kwam centraal te staan. En de analyse van risico's, bijvoorbeeld door middel van de VaR-methode, begon een eigen leven te leiden toen men blind vertrouwd op de geanalyseerde risico's en daar uitsluitend het handelen op afstemde. Een soortgelijk probleem trad op bij de bonussen. De kwaliteit van producten en het organisatiebelang op de lange termijn bleek ondergeschikt aan de kwantiteit en het binnenhalen van de eigen bonus. In alle drie de praktijken was sprake van wat in de literatuur bekend staat als *doelverschuiving* (Merton 1936; Engbersen 2009). De goede bedoeling aan de start raakt steeds meer uit het zicht en gaandeweg verdwijnt de controle op de route naar het oorspronkelijke doel. Het is precies dit mechanisme dat er bijvoorbeeld voor heeft gezorgd dat banken hun zorgplicht – een extern doel – uit het oog verloren (bijlage 2:101). De belangen van de klant werden door de bank ondergeschikt bevonden aan een extern doel als winstmaximalisatie.

2. Financiële prikkels hebben de verkeerde uitwerking

Dat brengt ons bij een volgende observatie: financiële prikkels hebben regelmatig de verkeerde uitwerking. Ze belonen het gedrag dat het functioneren van de organisatie en de sector uiteindelijk ondermijnt. In het geval van de NINJA's werkten de financiële prikkels voortdurend de verstrekking van risicovolle hypotheek in de hand. De analyses van de risicoprofielen brachten een schijnzekerheid met zich mee op basis waarvan vol vertrouwen werd gehandeld in producten. En door het ontbreken van een ventiel-functie en kwalitatieve doelstellingen bleef de prikkel voor medewerkers gericht op het binnenhalen van bonussen door kortetermijnresultaat.

Dat financiële prikkels van belang zijn voor de manier waarop organisaties en hele sectoren zich ontwikkelen, valt te lezen in het beroemde artikel *On the folly of rewarding A, while hoping for B* van Kerr (1975). Hij beschrijft daarin dat actoren geneigd zijn om datgene te doen waar zij de hoogste beloning voor ontvangen. Maar dat is niet per definitie de richting die actoren op zouden moeten gaan uit het oogpunt van kwalitatief hoogstaande dienstverlening of continuïteit van een organisatie. Regelmatig worden de prestaties van een organisatie in een andere richting gestuurd dan bedoeld, omdat dat nu eenmaal de weg van de minste weerstand is.

3. Classificatie leidt tot vereenzelviging

In het voorbeeld van de risicoprofielen uit de financiële sector zien we dat klanten en organisaties worden vervat in een risicoprofiel of risicorendementsverhouding. Er ontstaat op die manier een model van de werkelijkheid; klanten en producten worden op basis van modellen gewaardeerd en op basis van die waarde geclassificeerd. Organisaties in de financiële sector gebruikten wiskundig-statistisch onderzoek om tot deze classificaties te komen. Bekende voorbeelden van wiskundige toepassingen zijn de formule van Black-Scholes en de formule van David Li. Deze formules werden gebruikt om complexe financiële producten te analyseren. Vooral de formule van David Li (Li 2000) is voorafgaand aan de crisis in de financiële sector volop gebruikt om de risico's van *structured products* in kaart te brengen. De formule was op dat moment de standaardbenadering.

Dat werkte zoals gezegd lange tijd uitstekend. Er werd goed verdiend en de classificatie zorgde ervoor dat men in één oogopslag kon zien om welk risico het ging. Het bevorderde bovendien de communicatie. Problematisch aan deze werkwijze was echter dat klanten en organisaties gaandeweg werden tot hun classificaties. Er werd in de formule van David Li bovendien gewerkt met historische gegevens om een voorspelling te doen over een toekomstig risico. Ook hield de formule geen rekening met de samenhang tussen risico's. Er vond een vereenzelviging plaats met de classificatie, waardoor afwijken nauwelijks meer mogelijk werd. De uitkomsten van de formule werden bijna blind gevolgd. Op het moment dat de afwijking aan de orde was, was het kwaad al geschied. Zoals David Li zelf zei: *'The most dangerous part is when people believe everything coming out of it'* (Salmon 2009).

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we drie werkwijzen uit de financiële sector nader belicht. Voor elk van de werkwijzen geldt dat die in meer of mindere mate heeft bijgedragen aan het ontstaan van de crisis in die sector. Kenmerkend voor de werkwijzen is dat zij bij aanvang zeer productief waren. Gaandeweg sloeg die productiviteit echter om en bleken perverse effecten te overheersen. Goede bedoelingen raakten uit het zicht, financiële prikkels stimuleerden perverse effecten, classificaties vervingen de werkelijkheid, en organisaties en de sector raakten langzamerhand de controle kwijt. In plaats van

relatiegericht handelen waarbij wederzijdse waarden en de lange termijn centraal staan, was er gaandeweg meer sprake van transactiegericht handelen met een focus op het product en minder aandacht voor de publieke functie (bijlage 2:79-80).

Wanneer we met de kennis van nu naar de gehanteerde werkwijzen kijken, lijkt het bijna onvoorstelbaar dat het zover is gekomen. Toch is dat een te gemakkelijke conclusie. De observaties bij de casussen leren dat er soms diepgewortelde processen gaande zijn die een sector sluipenderwijs perverteren. Bovendien is niet gezegd dat dergelijke processen voorbehouden zijn aan de financiële sector. Zij kunnen zich ook manifesteren in andere maatschappelijke sectoren.

Noten

- 1 De *Community Reinvestment Act* is een federale wet van de Verenigde Staten die het mogelijk maakte krediet te verlenen aan midden- en lagere inkomens.
- 2 *Subprime* verwijst naar de lage kwaliteit van hypotheken.
- 3 *Rating agencies* zijn organisaties die de kredietwaardigheid van instellingen beoordelen. Bekende *rating agencies* zijn Standards & Poors, Moody's Investors Service en Fitch Ratings.
- 4 *Mortgage Backed Securities* zijn financiële producten die bestaan uit een pakket van onderliggende leningen. De leningen hebben vastgoed als onderpand.
- 5 *Collateral Debt Obligations* zijn financiële producten die bestaan uit een pakket van onderliggende leningen met allerlei schulden. De cdo's werden vaak verdeeld in verschillende tranches met oplopend risico.
- 6 Een *Special Purpose Vehicle* is een vennootschap die slechts voor een enkele transactie wordt opgericht en gebruikt.

3

Van productief naar pervers: maatschappelijke sectoren

We eindigden het vorige hoofdstuk met het vermoeden dat de processen die in de financiële sector bij een overgang van productief naar pervers optreden, zich ook in het publieke domein manifesteren. Op basis van (willekeurige) casuïstiek uit verschillende maatschappelijke sectoren zullen we dit vermoeden illustreren. De casuïstiek is niet uitputtend; ook in andere publieke domeinen zullen vergelijkbare voorbeelden te vinden zijn. We zijn er bovendien niet op uit om een sluitende vergelijking tussen sectoren te maken, noch betogen we dat in alle beschreven sectoren een crisis heerst. Daarvoor zijn de sectoren te divers en de voorbeelden van een omslag van productief naar pervers soms te subtiel. Maar gelijkenissen doen zich wel degelijk voor en daar kunnen we van leren.

3.1 Interne doelen gaan overheersen

Doelverschuivingen zijn geen onbekend fenomeen in publieke sectoren. Een sprekend voorbeeld waar onlangs de vinger op is gelegd, is de handelwijze van private gevangenissen in de Verenigde Staten. Waar deze particuliere instellingen aanvankelijk een extern, maatschappelijk doel hadden – veroordeelden vanuit het streven naar een veiliger samenleving een plek in detentie te geven – veranderde dat het afgelopen decennium in een intern doel: particuliere gevangenissen betoonden zich vanuit bedrijfsmatige overwegingen de grootse lobbyisten om het aantal detentieopnamen en de lengte daarvan te bevorderen. De groei van het aantal gedetineerden werd een doel op zich, wat duidelijk tot uiting kwam in de detentiecijfers (vgl. Justice Policy Institute 2011).

Ook in de Nederlandse context verliezen maatschappelijke sectoren of organisaties de oorspronkelijke doelen weleens uit het oog. Een recente casus betreft de toekenning van diploma's door hbo-instellingen, in dit geval de Hogeschool Inholland te Haarlem. In juli 2010 openbaarde *de Volkskrant* dat studenten van een deel van deze hogeschool wel erg lichtvaardig hun diploma konden ontvangen. De eisen aan zogenaamde 'alternatieve afstudeertrajecten' correspondeerden niet met het niveau dat van een hbo-opleiding mocht worden verwacht.

De alternatieve afstudeertrajecten waren bedoeld voor studenten die de gebruikelijke studietijd overschreden. Met een aangepast programma kregen langstudeerders de kans alsnog binnen afzienbare tijd af te studeren. Dat lukte in eerste instantie goed. Via alternatieve trajecten haalden studenten alsnog hun diploma. Op het eerste gezicht is dit een waardevol streven en een productieve werkwijze, ware het niet dat onvoldoende was geborgd dat de normen voor het verkrijgen van een diploma gehandhaafd bleven (Inspectie van het Onderwijs 2011; NVAO 2011). Het behalen van de diploma's bleek een doel op zich geworden, met het risico dat de inhoudelijke kwaliteit uit het oog werd verloren.

Deze doelverschuiving werd niet in de laatste plaats versterkt door de wijze waarop de financiering van onderwijsinstellingen georganiseerd is. Net als in de financiële sector stonden de financieringsprikkel een maximalisatie van 'productie' (het aantal afgestudeerden) toe. Hbo-instellingen worden namelijk betaald per afgestudeerde student. Van hoog tot laag binnen de instellingen (docenten, management, toezichthoudende instanties) was er daarom een prikkel om het aantal afstudeerders te maximaliseren. Het einddoel – zo veel mogelijk studenten een diploma laten halen – was zo allesbepalend dat kwaliteitsnormen overboord gingen, dat regels werden verruimd en dat een principe als een onafhankelijke en onpartijdige examinerator minder belangrijk werd geacht. Uit een van de onderzoeksrapporten over de kwestie blijkt dat er overal in de organisatie haast was om snel tot resultaten te komen, bij het management maar ook bij docenten die de studenten ondersteunden (NVAO 2011: 6).

Dat laatste betekent geenszins dat de scholen intrinsiek slechte bedoelingen hadden met de afstudeertrajecten, noch dat docenten ongemotiveerd of niet betrokken waren. De gehanteerde procedures en de wijze van financieren (gericht op output) werkten de problemen echter wel in de hand. Onderstaand fragment uit *de Volkskrant* toont eenzelfde soort

discussie bij de Nederlandse conservatoria over de verhouding tussen kwaliteitsdoelen en financieringsstructuren.

Inflatie van conservatoriumseisen

Het grote aantal conservatoria leidt ertoe dat ook zwakke kandidaten altijd wel ergens worden toegelaten, zegt pianist Martyn van den Hoek, docent aan het Utrechts Conservatorium en in 1986 winnaar van het eerste internationaal Frans Liszt Pianoconcours. 'Wie niet wordt toegelaten in Amsterdam, probeert het in Den Haag en vervolgens bij de andere conservatoria. Net zolang tot hij een plaatsje heeft. Zo kan er bij het ene conservatorium een student worden aangenomen voor een master, waar een ander conservatorium diezelfde student niet eens voor de bachelor zou aannemen.'

Deze gang van zaken is 'algemeen bekend', beaamt Hans Verbugt, die diverse directiefuncties vervulde aan de conservatoria in Amsterdam en Rotterdam. 'Voor de meeste instellingen geldt dat de toegangseisen absoluut omhoog moeten.'

Strengere selectie levert echter minder geld op, omdat de muziekopleidingen per student subsidie van de overheid krijgen. Dat beïnvloedt het selectieproces, zegt Tamara Rumiantsev, oud-bestuurslid aan het Utrechts Conservatorium. 'Door dat financieringssysteem zijn de toelatingseisen steeds lager komen te liggen. Bovendien kost het een instelling geld als een student langer dan vier jaar over zijn studie doet. Het wordt bijna vanzelfsprekend dat een student slaagt voor zijn examen.'

Bron: Witteman 2011

Het voorbeeld van de hbo-instellingen lijkt het niveau van een crisis bereikt te hebben. Het concentreert zich weliswaar rondom Hogeschool Inholland, maar het imago van de gehele sector heeft inmiddels een deuk gekregen. Toch is het ons niet te doen om crises aan te wijzen. Het is interessanter op te merken dat een omslag van productief naar pervers zich op allerlei plaatsen in de publieke sector voordoet, op basis van vergelijkbare mechanismen. In het geval van de hbo-instellingen zagen we al dat er sprake kan zijn van het falen van goede bedoelingen en improductieve financiële prikkels. In het basisonderwijs levert het gebruik van de Cito-toets vergelijkingsmateriaal op.

3.2 Model van de werkelijkheid

Veel scholen in het basisonderwijs maken gebruik van Cito-toetsen om het niveau van hun leerlingen te meten. De bekendste Cito-toets is de Eindtoets Basisonderwijs. Deze heeft aan belang gewonnen na een Koninklijk Besluit uit 1965. Voor de toelating tot het hoger en middelbaar onderwijs was vanaf dat moment naast het advies van de school een tweede gegeven nodig: een toelatingsexamen, een psychologisch onderzoek of een schoolvorderingsonderzoek (Bokhove 2008). Voor ongeveer 80% van de scholen voor voortgezet onderwijs is de Cito Eindtoets Basisonderwijs dit tweede gegeven geworden. Dat betekent dat leerlingen minder afhankelijk zijn geworden van het oordeel van de docent. Voor kinderen uit de arbeidersklasse was de Cito-toets destijds een krachtig emancipatiemiddel – lees *Het pauperparadijs* (Jansen 2010) – maar ook tegenwoordig is de toets een mogelijkheid voor (bijvoorbeeld allochtone) leerlingen om inzicht te krijgen in de capaciteiten en de meest passende vervolgopleiding.

In toenemende mate verdringt de uitslag van de Cito-toets echter het andere oordeel: voor veel scholen is die zelfs doorslaggevend (Bokhove 2008; Terwel 2006). Het is niet ongebruikelijk dat scholen voor voortgezet onderwijs een minimumscore hanteren voor toelating tot een school van een bepaald niveau. Het is dan ook niet verwonderlijk dat basisscholen sterk sturen op de Cito-score van kinderen. Als een school leerlingen een goede Cito-score wil laten halen, dan is lesmateriaal dat aansluit op de Cito-toets behulpzaam. Uitgevers van lesmethoden spelen hierop in (Bokhove 2008). Onderwijsmethoden die kinderen krijgen aangeboden, zijn zodanig ingericht dat het zo goed mogelijk maken van een Cito-toets wordt gestimuleerd, zo laat onderstaand artikel zien.

Hogere Cito-scores met Wizwijs

De scholen die met Wizwijs werken, lopen weg met de nieuwe rekenmethode van Uitgeverij Zwijsen. Alle leerlingen gaan met sprongen vooruit en halen een hogere Cito-score. Op de website van Wizwijs zijn filmpjes te zien waarin leerkrachten over hun ervaringen met Wizwijs vertellen. Een paar voorbeelden:

‘De leerlingen hebben veel meer vaardigheden in het rekenen gekregen. Dingen die ze vroeger vreselijk moeilijk vonden in de Cito-toets, doen ze nu bij wijze van spreken spelenderwijs.’ (Lia Tjabringa, Marnix)

‘Wij hebben de Cito-toets afgenomen en daar waren we hartstikke blij mee: allemaal dingen die ze herkenden. Daarom zijn de resultaten ook veel beter. Wizwijs sluit gewoon heel goed aan bij de Cito-toets.’ (Mildred Soetens, De Parachute)

Uitgever Jan van Wonderen: ‘Wizwijs garandeert voor ieder kind een hogere score bij de Cito-toets én een beter eindresultaat in groep 8.’

Doorlopende leerlijn groep 1 t/m 8 Wizwijs is de enige methode met een doorlopende leerlijn van groep 1 tot en met 8. De methode staat voor een hogere leeropbrengst, minder uitval en het voorkomen van rekenproblemen in de toekomst.

Artikel op www.kinderenlerenrekenen.nl

De eindtoets voorafgaand aan de overgang naar het voortgezet onderwijs is niet de enige toets die gedurende de basisschoolcarrière bij kinderen wordt afgenomen. Scholen gebruiken de Cito-methode als een zogenoemd leerlingvolgsysteem met een verzameling aan toetsen van groep 1 tot en met groep 8. Hiermee kunnen zij de vorderingen van hun leerlingen onderzoeken, bijhouden en beoordelen. Niet alleen brengt de Cito-methode het niveau van de leerlingen in kaart, ook derden gebruiken de Cito-uitslagen om de kwaliteit van de school te analyseren.

De vraag is echter of de Cito-toets voldoende de toegevoegde waarde van de school weergeeft. Leerlingen die minder goed scoren op de Cito-toets zijn minder aantrekkelijk voor scholen. Leerlingen die wel goed scoren op de toets zijn vaak leerlingen van hogeropgeleide ouders die onafhankelijk van de school waar ze op zitten goed scoren (Terwel 2006). Daarom valt te discussiëren over de waarde van de Cito-toets voor het meten van schoolresultaten. Daarvoor zou juist de *toegevoegde waarde* van een school van belang moeten zijn. Of zoals een schooldirecteur het verwoordt: ‘De redenering is: bij een tegenvallende uitslag kiezen ouders andere scholen. Maar een hoge score zegt iets over goede leerlingen, niet direct iets over de

school. Om achter het niveau van de school te komen, moet je ook het aanvangsniveau van de leerlingen meten'(De Fauwe 2008).

Bovendien is het de vraag of het leerlingvolgsysteem scholen wel motiveert om kinderen te 'verheffen'. De maatstaf die de inspectie voor de Cito-scores hanteert, is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders. Het Toezichtkader (Inspectie van het Onderwijs 2009) formuleert dat als volgt: 'De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie mag worden verwacht.' Zolang een kind presteert in overeenstemming met de verwachtingen op basis van het opleidingsniveau van de ouders, is het voldoende. Voor veel kinderen is het echter van belang om boven het niveau van de ouders uit te gaan. Deze manier van beoordelen kan leiden tot het 'Pygmalion Effect'. Dat doet zich voor als de verwachtingen van invloed zijn op de prestaties (Rosenthal en Jacobson 1968; Rosenthal 1987). Het risico bestaat dat er gaandeweg een eigen werkelijkheid van de Cito-scores ontstaat, waarbij kinderen en scholen vervat worden in een score en er slechts beperkt wordt gekeken naar de toegevoegde waarde die scholen hebben.

Vergelijkingen met de voorbeelden uit de financiële sector dienen zich aan. Ook voor dit voorbeeld geldt dat we de waarde van de Cito-methode niet willen bagatelliseren. Het is immers in essentie een productief instrument om de prestaties van leerlingen te meten. Wel vragen we aandacht voor de manier waarop deze methode – en dat kan ook gelden voor vergelijkbare leerlingvolgsystemen – de structuur van het basisonderwijs overheerst. Juist omdat iedereen zo veel waarde aan de toets hecht, bestaat het risico dat het onderwijs zich alleen nog ten dienste stelt van het behalen van een hoge score. En dat is iets anders dan het nastreven van onderwijsdoelen. Het onderwijsprogramma past zich aan de structuur van het toetsingssysteem aan en ook het onderwijsmateriaal richt zich op het behalen van een goede score op de toets (Bokhove 2008). Bovendien verwordt de Cito-score tot een nieuwe werkelijkheid om mee te meten, beoordelen en vergelijken. De Cito-score staat als het ware model voor de kwaliteit van een school of de capaciteiten van een leerling. De opbrengstgerichtheid in het onderwijsbeleid zwakt deze tendens niet af. Net als in de financiële sector schuilt hierin het gevaar dat er een vereenzelviging plaatsvindt met de classificatie: het kind of de school wordt vervat in de score, en de score is de

basis voor ouders om een schoolkeuze te maken of voor scholen voor voortgezet onderwijs om kinderen toe te laten.

3.3 Systeemwereld overheerst leefwereld

Financiële prikkels die een onwenselijke uitkomst hebben, modellen die nieuwe werkelijkheden worden en een verschuiving van doelen: het komt ook voor in maatschappelijke sectoren. We hebben een aantal voorbeelden uit het onderwijs voorbij zien komen en verleggen onze blik nu naar werkwijzen in zorg en welzijn. Zijn dergelijke observaties ook daar te maken?

Een interessante werkwijze om nader te bekijken is de indicatiestelling in de thuiszorg. Deze is in 1994 ingevoerd om de toegang tot de zorg die uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) werd gefinancierd objectief, onafhankelijk en integraal te bepalen (Van der Meer 2010; Peeters en Francke 2007; NRV 1994). Sinds 2007 wordt thuiszorg niet alleen via de AWBZ, maar ook via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gefinancierd. Voor beide vormen van thuiszorg is een indicatie noodzakelijk. In de meeste gevallen geeft het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) deze af (CIZ 2009). In een indicatiebesluit wordt vermeld voor welke functies een cliënt zorg krijgt.¹ De indicatiestelling is een tweeklapper: die zorgt voor de vaststelling van de zorgbehoefte én legitimeert de verstrekking van het zorgaanbod (Van der Meer 2010). De indicatiestelling geeft daarmee houvast aan de cliënt, maar geeft ook houvast voor het verdelen van financiële middelen.

Hoewel de indicatiestelling zorgvraag en -aanbod productief met elkaar verbindt, is zij niet gevrijwaard van kritiek. Een aantal van de kritiekpunten vertoont wederom parallellen met de observaties in de financiële sector. De perversiteiten zitten in de 'kosten' voor het verkrijgen van de gewenste objectiviteit, integraliteit en onafhankelijkheid. Algemeen vergelijkbare normen reduceren de vraag deels tot die termen. De indicatiestelling in de vorm van recht op zorgfuncties staat als het ware model voor de cliënt.

Normen zoals doelmatigheid, transparantie, bekostiging en concurrentie spelen een steeds grotere rol. Ze hebben tot gevolg dat allerlei diensten die niet aan een individuele cliënt gebonden zijn, zoals preventie en algemene voorlichting, niet meer worden vergoed (Kunneman en Slob 2007).

En ook alles wat buiten de geïndiceerde handelingen valt, komt niet voor een vergoeding in aanmerking. Een voorbeeld daarvan is 'Karel'.

Schuiven voor Karel

Een thuiszorgteam in een van de grote steden heeft drie kwartier geïndiceerde zorg per dag ter beschikking voor Karel, een alleenstaande oudere man. Karel is moeilijk in de omgang, stelt zich erg afhankelijk op, heeft verder nauwelijks sociale contacten en wordt als lastig ervaren door het team. Soms, als er aan het einde van de drie kwartier nog enkele minuten overblijven en Karel schoon gedoucht en goed verbonden aan tafel zit, begint hij over zijn leven en alle moeilijkheden die hij ervaren heeft. Die momenten van beginnende vertrouwelijkheid moeten echter wegens tijdgebrek steeds weer worden afgebroken. Omdat er onvoldoende formele gronden voor uitbreiding van de beschikbare tijd zijn, besluit het team buiten de leiding om per dag een aantal minuten op de tijd voor andere, 'makkelijkere' cliënten in te dikken. De gewonnen minuten worden besteed aan het verdiepen van het contact met Karel. Dit heeft tenslotte succes: Karel wordt gemakkelijker in de omgang, zijn wond geneest, hij wordt zelfstandiger en ze slagen er zelfs in hem 'naar buiten' te krijgen en contacten in het wijkcentrum op te bouwen. Na een half jaar wordt deze clandestiene zorg in overleg met Karel afgebouwd.

Bron: Kunneman en Slob 2007

Iets doen wat buiten de indicatiestelling valt, lijkt dus soms noodzakelijk, maar is lastig te realiseren als daar slechts met veel moeite een goede modus voor te vinden is. Meer algemeen geformuleerd kunnen we een aantal ongewenste effecten noemen van een te nadrukkelijke sturing op de verschillende zorgfuncties.

Ten eerste kan de sturing op zorgfuncties leiden tot versnippering van de zorg. Per functie wordt immers bekeken welke medewerker welke handelingen kan uitvoeren. Dat heeft tot gevolg dat er meer medewerkers bij de cliënt over de vloer komen (Verhagen 2008), bijvoorbeeld omdat de ene medewerker de huishoudelijke hulp via de Wmo uitvoert en een andere organisatie de verpleegkundige handelingen verricht. De kwaliteit van de zorg kan hieronder lijden, vooral in gevallen waarin de zorgvraag complex is. Dan is veel afstemming nodig tussen de verschillende werk-

nemers. De splitsing van taken betekent dat er ook meer tijd gaat zitten in overdrachtsmomenten. Dat komt niet ten goede aan de doelmatigheid van de zorg en vergroot de kans op fouten. Bovendien fragmenteert dit het beeld dat de hulpverleners van de cliënt hebben. Zij komen nog maar voor bepaalde handelingen bij de cliënt over de vloer en hebben op dat moment de opdracht om alleen die handelingen uit te voeren. De signalerende functie van thuiszorgwerknemers wordt hierdoor bemoeilijkt (Kunneman en Slob 2007).

Ten tweede lijkt de praktijk van thuiszorgmedewerkers steeds meer een gestandaardiseerde praktijk te worden. Elke handeling binnen de zorgfuncties wordt nog verder opgesplitst met het oog op doelmatigheid en efficiëntie. De menselijke kant van zorgverlening is in dit soort voorschriften vrijwel niet te ontdekken. Het gevolg is dat systeemnormen (doelmatigheid, transparantie, bekostiging en concurrentie) de zorg domineren. Zij verdringen de vakgerichte en zorggerelateerde waarden zoals respect, aandacht, betrokkenheid en menselijke warmte. In extremen doorgevoerd gaat de systeemwereld de leefwereld overheersen, wat – zoals in het voorbeeld van Karel – onvoldoende garanties biedt dat de cliënt optimale zorg krijgt. De hulpvraag die zorgprofessionals beantwoorden, is namelijk veel complexer en gelaagder. Daar hebben systeemnormen alleen te weinig antwoord op (Kunneman en Slob 2007). Het volgende voorbeeld over zorg in woonzorgcentra, waar ook sprake is van functiesplitsing, illustreert de pijnpunten die zich dan manifesteren.

Zorg in het nauw

‘Ik zie hoe collega’s hun best doen, met het zweet op het voorhoofd. Je probeert toch iedereen te helpen. Er is ook steeds meer verzet. De goede mensen vertrekken. ‘Hiervoor zijn ze niet het vak ingegaan’, zegt een verzorgster. ‘Voor een praatje is er in de instellingen al helemaal geen tijd meer. Want de mannen met de stopwatches van Acezz hebben ook precies berekend hoe het personeel de tijd verbeuzelt. In hun rapporten is dat terug te vinden onder de kopjes “verloren tijd” en “verborgen verloren tijd”.’

Bron: Bosman en Straathof 2010

De manier waarop de indicatiestelling in de dagelijkse praktijk doorwerkt, heeft het risico in zich dat zorg wordt gezien als een te leveren eenheid.

Dat is het punt waarop het problematisch wordt: de indicatiestelling en de functiesplitsing dreigen niet alleen richtinggevend te worden, maar ook maatgevend. Iets wat ook bij het gebruik van de risicoprofielen in de financiële wereld opviel. De cliënt is op een gegeven moment zijn indicatiestelling en de realisatie van de afgebakende zorgfuncties vormt de leidraad voor de uitvoering van de zorg. Oorspronkelijke doelen raken uit beeld en een modelmatige weergave van de werkelijkheid begint te overheersen.

3.4 De verleiding van financiële prikkels

De rechten die vastgelegd zijn in de indicatiestelling vormen niet alleen de basis voor de handelingen in de thuiszorg, maar zijn ook van belang bij de declaratie van de gemaakte kosten. Thuiszorginstellingen krijgen een vergoeding per gedeclareerde handeling. Dat systeem kan in de hand werken dat thuiszorgorganisaties eerder een prikkel krijgen om zo veel mogelijk declareerbare handelingen te verrichten dan een prikkel om zuinig te zijn. Het kan voor een organisatie aantrekkelijker zijn een behandeling te stoppen voordat de indicatie daar opdracht toe geeft.

Cliënten kunnen de indicatiestelling ook gebruiken als claim voor financiering van de zorg. De rechter heeft namelijk geoordeeld dat een positieve indicatie leidt tot een individueel op te eisen claim op zorg. Het zorgkantoor dat de financiën verdeelt, mag niet zeggen dat het geld op is. Als dat het geval is, moet het kantoor meer geld vragen van de overheid. De onafhankelijke indicatiestelling beoogt dus weliswaar een meer vraaggerichte verdeling van schaarse zorg, maar biedt tegelijkertijd een opening voor claimgedrag, omdat aan een indicatie een recht op zorg gekoppeld is. Dat betekent dat een onafhankelijke indicatiestelling altijd samengaat met een openeindfinanciering. Kostenbeheersing alleen kan via pakketverkleining (het aanbieden van minder zorg) (Van der Meer 2010). De financieringsstromen in de thuiszorg hebben dus kenmerken die de kosten (potentieel) steeds weer omhoog stuwten.

Het is geen nieuwe constatering dat de financiële prikkels in maatschappelijke sectoren regelmatig leiden tot hogere uitgaven. De financieringsystemen zijn vaker gericht op budgetuitputting dan op zuinigheid (RMO 2010a). Zuinigheid en samenwerking worden in de regel niet beloond, maar leiden tot een korting van het eigen budget. Organisaties zijn een dief van

hun eigen portemonnee wanneer zij de prikkels voor extra financiering negeren. Daarnaast zijn financieringsstructuren in de publieke sector vaker gericht op output dan op outcome of impact (maatschappelijke effecten op korte en lange termijn) van de dienstverlening. Logischerwijs zet een dergelijk systeem een premie op 'productie'.

De productie valt idealiter samen met kwalitatief goede dienstverlening, maar dat hoeft niet. Dat financiële prikkels productie in de hand werken waarbij zich persverse kanten kunnen openbaren, zagen we bij de hbo-instellingen en ook in de thuiszorg. Maar er zijn nog andere voorbeelden in de zorg- en welzijnssector te vinden.

Recent onderzoek onder ziekenhuizen liet zien dat er soms grote verschillen zijn tussen regio's in aantallen operaties (ZN 2011). De onderzoekers gingen niet na hoe de verschillen konden ontstaan, maar 'financiële belangen zouden een rol kunnen spelen bij een relatief hoog aantal operaties', zeggen medisch specialisten in *NRC Handelsblad* (Rosenberg 2011).

Gestimuleerd tot declareren?

Artsen en afdelingen worden per verrichting betaald. Chirurg Johan Lange, namens de Nederlandse Vereniging van Heelkunde: "Als de salariëring van een specialist afhankelijk is van het aantal medische verrichtingen, ligt het voor de hand dat financiële belangen een rol kunnen gaan spelen."

Bron: Rosenberg 2011

Dit beeld laat zich ook in andere delen van de zorgsector zien. In een interview geven medewerkers van een Haagse GGZ-instelling (Eimers 2011) het volgende voorbeeld:

Scoren loont

'Hoe hoger de score, hoe meer geld er komt. Dat leidt niet alleen tot een run op zwaardere cliënten. Instellingen zijn er ook op gebrand om voor lichtere cliënten een zo hoog mogelijke score te krijgen. Als je dat niet doet, snijdt je jezelf in de vingers.'

Bron: Eimers 2011

Een laatste voorbeeld vinden we in de welzijnssector. Ook daar is gebleken dat financieringsstructuren de verkeerde prikkels geven. De zogenaamde ‘beleidgestuurde contractfinanciering’ waarmee de welzijnssector werkt, staat onder druk. Het is een vorm van financiering die zich sterk laat leiden door het beleid. Het werkt als volgt (De Boer en Van der Lans 2011: 22):

1. De gemeente formuleert een heldere opdracht (op basis van politieke keuzen, maar ook van informatie van de welzijnsorganisatie).
2. De welzijnsorganisatie stelt een dienstenaanbod op om die opdracht uit te voeren en voert die na toestemming van de gemeente uit.
3. Gemeente en welzijnsorganisatie communiceren tussentijds over de uitvoering en stellen die zo nodig bij.
4. De welzijnsorganisatie verantwoordt zich bij de gemeente: is de opdracht uitgevoerd en is het geld goed besteed?

Op basis van de beschrijving is er in eerste instantie geen reden om aan te nemen dat de financieringsstructuur niet productief zal zijn. Toch blijkt dat de behaalde maatschappelijke effecten in de beoordeling vrijwel geen rol spelen (De Boer en Van der Lans 2011). Bovendien werken ook hier financieringsprikkel in de hand dat het voor organisaties aantrekkelijker is om de eigen omzet te vergroten dan om de optimale oplossing te zoeken. Voormalig staatssecretaris Jet Bussemaker zegt hierover:

Eigen organisatie eerst?

‘Een van de dingen die mis gaat in het huidige bestel is, dat een welzijnsinstelling die een maatschappelijk probleem signaleert, altijd zal proberen er eigen professionals op te zetten en daar bij de gemeente financiering voor te vragen. Dat genereert immers omzet. Terwijl het in veel gevallen zinniger en effectiever is als een buurtbewoner zich vrijwillig inzet. Ook de doorgeslagen specialisatie is een belemmering. Voor welzijn nieuwe stijl heb je een ander type professional nodig: een combinatie van algemeen maatschappelijk werker en opbouwwerker. Bovendien moeten de beste mensen in de frontlijn worden ingezet.’

Bron: De Boer en Van der Lans 2011: 25

Net als in de financiële sector blijken de financiële prikkels in de verschillende voorbeelden niet altijd te leiden tot de meest wenselijke uitkomst, maar tot de makkelijkst te behalen of best beloonde uitkomst. En die vallen

lang niet altijd samen, zo laten de voorbeelden zien. Ook in maatschappelijke sectoren komt het daarom voor dat financiële prikkels gedrag belonen dat het optimaal functioneren van een organisatie of sector uiteindelijk ondermijnt.

3.5 Conclusie

We hebben in dit hoofdstuk een aantal werkwijzen uit maatschappelijke sectoren de revue laten passeren. Werkwijzen die in eerste aanleg zeer van elkaar verschillen en ook in verschillende sectoren hun functie hebben. Toch zien we overeenkomsten, niet alleen met de voorbeelden die we in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd, maar ook met die uit de financiële sector. We veronderstellen dat er meer voorbeelden zijn in de genoemde of andere maatschappelijke sectoren. Het gaat namelijk niet alleen om de hier genoemde voorbeelden, maar vooral om de intrinsieke logica die zowel in de financiële sector als in maatschappelijke sectoren te vinden is.

De kern is dat productieve werkwijzen ook in maatschappelijke sectoren kunnen transformeren tot werkwijzen met perverse effecten. We hebben kunnen zien dat oorspronkelijke doelen uit het oog worden verloren, dat financiële prikkels perverse uitkomsten genereren en dat het gebruik van classificaties niet zelden leidt tot een vereenvoudiging van de werkelijkheid waar vervolgens op gestuurd wordt. Belangrijk om op te merken is dat dergelijke effecten niet alleen optreden als er zich schandalen of crises in een sector voordoen. Het zijn effecten die inherent zijn aan de dominante handelingspatronen in veel sectoren.

We willen hierbij aantekenen dat niet de werkwijzen als zodanig ondeugdelijk zijn – ze zijn immers ook productief gebleken. Ook stellen wij niet dat organisaties of professionals met hun handelingen verkeerde intenties hebben. Wel lijkt het erop dat er te weinig tegenkracht is, zowel in het systeem als bij individuen, om de gestage omslag van productief naar pervers te keren. In het volgende hoofdstuk gaan we op zoek naar het patroon dat hieraan ten grondslag ligt en duiden we waarom productieve werkwijzen pervers kunnen uitpakken.

Noot

- 1 Voorbeelden van functies zijn: verpleging, persoonlijke verzorging, behandeling, begeleiding en huishoudelijke hulp.

4

Van productief naar pervers: verklaringen

In de vorige hoofdstukken hebben we de ontwikkeling van productief naar pervers gezien in diverse maatschappelijke sectoren. De observaties in de verschillende sectoren hadden veel gemeen. Telkens bleek dat goede bedoelingen verkeerd konden uitpakken, dat classificaties niet langer instrumenteel waren maar veranderden in nieuwe werkelijkheden, en dat financiële prikkels onwenselijke uitkomsten kunnen stimuleren.

In dit hoofdstuk belichten we twee dieperliggende verklaringen van het optreden van perverse effecten. Ten eerste signaleren we dat voor alle sectoren geldt dat er sprake is van meervoudige belangen, maar dat de gekozen werkwijzen deze belangen niet altijd honoreren, waardoor perversiteit een kans krijgt. We merken hierbij op dat perverse effecten nooit zijn uit te sluiten, omdat productief en pervers soms twee kanten van dezelfde medaille zijn. Ook is er geen duidelijk omslagpunt aan te wijzen waarop iets productiefs verandert in iets pervers. Maar we constateren dat er wel degelijk een patroon te destilleren is in de overgang van productief naar pervers. Dat patroon – en dat is het tweede punt dat we maken – is te verklaren vanuit de altijd aanwezige reflexiviteit van sociale omgevingen.

4.1 Perverse effecten en meervoudige belangen

De benaming ‘perverse effecten’ heeft iets misleidends. Die suggereert dat er een doelbewuste strategie achter zit van mensen met verkeerde intenties. Dat is niet het geval. Daarom zoomen we wat verder in op het optreden van perversiteiten.

Perverse effecten zijn vaak niet of nauwelijks te vermijden. Elke (beleids)interventie kent bedoelde, maar ook onbedoelde gevolgen. Van de onbedoelde gevolgen zijn sommige gewenst (de zogenaamde bijvangst) en andere ongewenst. De ongewenste, onbedoelde effecten noemen we

pervers. We geven een paar voorbeelden van overheidsinterventies met perverse effecten. De verplichting tot het dragen van een fietshelm vergroot de veiligheid van de fietser, maar de maatregel kan er ook voor zorgen dat minder mensen gaan fietsen (een helm is immers niet hip), wat zowel de filebestrijding als de lichamelijke gezondheidsbevordering tegenwerkt (vergelijk Cameron et al. 1994; De Jong 2009). Een ander voorbeeld is dat van maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid (autogordels, ABS-systemen) die er in de praktijk toe kunnen leiden dat de verkeersdeelnemer zich vanuit een vermeende veiligheid onveilig en roekelozer gaat gedragen. In beide gevallen is er van een doelbewuste ondermijningsstrategie geen sprake, net zomin als bij de eerder aangehaalde maatschappelijke sectoren. Bankiers waren niet alleen maar ‘grote graaiers’, en docenten in het hoger onderwijs wilden graag hun studenten aan een volwaardig diploma helpen.

Waarom gaat het dan toch zo vaak mis? Een belangrijke verklaring ligt in het feit dat er binnen elke sector en organisatie en voor elk nagestreefd doel meervoudige belangen en perspectieven bestaan die onvoldoende erkend worden. Deze meervoudigheid is eigenlijk overal zichtbaar waar verschillende mensen, instituties en sectoren met elkaar in aanraking komen. Dat gebeurt op het niveau van *instituties en sectoren* (de bankensector, de thuiszorg, het onderwijs), op het niveau van de *organisaties* (een individuele bank, school of thuiszorginstelling) en op het niveau van *individuele* (bankiers versus klanten, docenten versus leerlingen en ouders, professionals versus cliënten enz.) en ook tussen deze niveaus onderling.

De meervoudige belangen liggen niet per definitie met elkaar op één lijn. Dat leidt niet zelden tot spanningen. We hebben dat in de voorbeelden uit de voorgaande hoofdstukken ook gezien. Het meest prominente belangenconflict is zichtbaar tussen enerzijds een externe publieke functie gericht op het welzijn van de cliënt (de patiënt, leerling/student, de naar financiële zekerheid zoekende burger, enz.) en anderzijds een interne functie die gericht is op het voortbestaan van een organisatie of sector zelf. Banken bijvoorbeeld hebben naast een commerciële functie ook een publiekmaatschappelijke functie die de sector overstijgt. Ze vertegenwoordigen een maatschappelijke waarde die verder reikt dan alleen de winstgroei in hun eigen sector. Idealiter liggen de focus op de maatschappelijke kerntaak en de focus op het behoud en de groei van de eigen organisatie in elkaars verlengde, maar we hebben kunnen zien dat de belangen ook

uit elkaar kunnen lopen. Niet alleen de banken waren daar een voorbeeld van, ook de private gevangenissen in Amerika die lobbyden voor strengere straffen met het oog op capaciteitsuitbreiding getuigden van een disbalans tussen de commerciële en de publiekmaatschappelijke functie. En in de voorbeelden uit het onderwijs en de zorg zagen we ook dat organisaties worstelen met hun maatschappelijke doelstelling enerzijds en organisatie-doelen anderzijds.

Maar de meervoudigheid ligt vaak nog subtieler. Binnen vrijwel elke sector zijn verschillende doelstellingen en verschillende actoren zichtbaar die zich op uiteenlopende manieren tot elkaar verhouden. Onderwijs richt zich primair op de ontwikkeling van het individuele kind, maar ook de (naam van de) school en het stimuleren van de internationale kennis-economie hangen ermee samen. De zorgsector staat primair in het teken van individuele hulpverlening aan zorgbehoevende mensen, maar het beschikbare budget is een beperkende factor. Om aan deze meervoudige belangen tegemoet te komen en om ze te beheersen, zijn in de verschillende domeinen allerlei instrumenten en werkwijzen gekozen: hypotheek-verstrekking op basis van risicoprofielen, indicatiestelling op basis van objectieve criteria, schooltoetsen die het kind kunnen classificeren, enzovoort. Maar vaak wordt vergeten dat ook deze instrumenten niet ontkomen aan de werkelijkheid van de meervoudigheid.

De instrumenten hebben per definitie te maken met spanningen die ontstaan bij de aanwezigheid van meervoudige belangen. We halen de eerdergenoemde voorbeelden even terug. In theorie probeert de Cito-toets meervoudige doelen en belangen te verenigen: die van de leerlingen die met een zo hoog mogelijke score een stap kunnen zetten naar vervolgonderwijs, die van de overheid die greep krijgt op het niveau van de school, en die van de ouders die mede op basis van de gepresenteerde Cito-scores hun schoolkeuze bepalen. In werkelijkheid kunnen er vanwege het ontkennen van die meervoudigheid aan belangen diverse perverse effecten optreden. Hetzelfde is aan de orde bij het gebruik van de indicatiestelling. Dat instrument brengt zorgvraag en -aanbod bij elkaar, maar uiteindelijk is er sprake van perversiteiten als de aanbodzijde die op systeemwaarden gebaseerd is, de waarden uit de leefwereld verdringt. Was een dergelijke spanning tussen belangen ook niet aan de orde bij het gebruik van risicoprofielen in de financiële sector? Voor elk van de genoemde voorbeelden geldt dat de meervoudigheid onder druk komt te staan. Wanneer er een doelverschuiving

plaatsvindt, gaat dat vaak gepaard met een eenzijdige focus op het nieuwe doel. Bij classificaties blijkt dat deze een belang op zich worden, dat bovendien gaat overheersen. In het geval van financiële prikkels zagen we dat organisaties regelmatig op één bepaald belang gaan sturen, waardoor andere belangen uit het zicht raken.

4.2 Perversiteit in drie stappen

Perversiteit wordt niet alleen veroorzaakt doordat één of meer personen zich schuldig maken aan pervers gedrag. Het zijn de krachten die pervers zijn, waartegen personen op enig moment geen weerstand meer kunnen bieden. Perverse krachten treden op doordat er sprake is van een meervoudigheid aan belangen, doelstellingen en actoren die op een complexe manier met elkaar verbonden zijn. Het is dan moeilijk om een precies moment te noemen waarop productiviteit omslaat in perversiteit. Desondanks is er een patroon zichtbaar in de mate waarin perversiteit optreedt. Dit patroon bevat drie stappen.

4.2.1 Abstraheren

De eerste stap is die van het *abstraheren*. Meervoudige belangen worden vereenvoudigd in een instrument of een zienswijze die vergelijking en koppeling mogelijk maakt (zie ook bijlage 2). Vereenvoudigen gebeurt bijvoorbeeld door te kijken naar de kwantiteit in plaats van naar de kwaliteit, wat in veel opzichten productief kan zijn. Een voorbeeld. Door leerlingen in een klas in aantallen te kwantificeren, is het eenvoudiger een oordeel te vellen over het gebouw (is dat wel of niet groot genoeg) of de *span of control* van de leerkracht (te veel of te weinig leerlingen in de klas). Maar of een klas in de praktijk ook te groot of te klein is, is niet alleen afhankelijk van het getal, maar ook van de wijze van lesgeven, van het type leerlingen (ook als dat geen probleemkinderen zijn) en van het type onderwijs. In het ene geval is dertig veel, in het andere geval misschien twintig. De omslag van productief naar pervers ontstaat wanneer kwalitatieve aspecten buiten beeld blijven voor de samenstelling van de klas. Het aantal leerlingen zegt iets over de samenstelling van de klas, maar de samenstelling van een klas is niet uitsluitend uit te drukken in het aantal leerlingen.

Bij alle voorbeelden uit de vorige hoofdstukken speelt abstraheren een belangrijke rol in de aanloop naar het verliezen van de productieve kanten van een werkwijze. Financiële instellingen drukken hun cliënten uit in risicoprofielen, het onderwijs stelt leerlingen soms gelijk aan hun Cito-score en de zorg stelt cliënten langzaamaan gelijk aan hun indicatiestelling. Abstraheren is nuttig, want het maakt het mogelijk om gemakkelijk te communiceren over een bepaalde case en stelt organisaties in staat om hun activiteiten gericht in te zetten. De perversiteit begint wanneer het abstraheren niet alleen tot een model van de werkelijkheid leidt, maar dit model de werkelijkheid ook volledig gaat vertegenwoordigen en domineren.

4.2.2 *Domineren*

Dat brengt ons bij de tweede stap in het patroon, die van het *domineren*. Hiervan is sprake als een van de belangen of doelen zo dominerend is dat het de andere belangen of doelen gaat overvleugelen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het interne belang het externe belang van een sector of organisatie gaat overschaduwen. Vaak gaat het ook om belangen die het meest zichtbaar of goed meetbaar zijn. En die zichtbaarheid en meetbaarheid zijn veelal in de fase van abstraheren gerealiseerd. Universiteiten vinden in theorie onderzoek en onderwijs even belangrijk, maar kunnen in de praktijk het onderzoeksbelang laten domineren, omdat onderzoek op basis van publicaties gemakkelijker in beeld is te brengen dan het onderwijs (Kerr 1975; Pen 2009). Een ander voorbeeld is het invoeren van performance-indicatoren, waarvan de perversiteit er niet in ligt dat ze prestaties weergeven, maar dat ze er in de praktijk toe kunnen leiden dat de werkelijkheid zich aanpast aan die indicatoren. De inmiddels afgeschafte politiequota waren daarvan een illustratie. Door het werk te reduceren tot deze prestatie-indicatoren, ontstond een organisatie die zich langzamerhand van haar kerntaak – het streven naar een veiliger samenleving – vervreemde.

Wanneer één belang gaat domineren, gebeurt er iets heel belangrijks voor onze analyse. De van nature aanwezige meervoudigheid komt onder druk te staan, met als gevolg een vermindering van de beschikbare ruimte voor tegenspraak of kritisch vermogen. Er is steeds meer sprake van kuddegedrag, ook wel aangeduid als *herding* of *groupthink* (Janis 1972; Janis 1982). De actoren in een sector of organisatie gedragen zich op een bepaalde manier, omdat het niet alleen lastig is, maar ook als onwenselijk wordt

gezien dat het dominante gedrag ter discussie komt te staan. Er vindt vaak ook een vorm van zelfselectie plaats. Mensen die zich prettig voelen bij bepaald gedrag krijgen de mogelijkheid te excelleren, terwijl mensen die minder goed in het dominante kader passen geleidelijk zullen vertrekken. Wanneer een dominant handelingspatroon of een van boven af opgelegde structuur het handelen van organisaties inkadert, gaan organisaties vaak ook op elkaar lijken. Dit mechanisme wordt in de literatuur ook wel aangeduid als *isomorfism* (DiMaggio en Powell 1983). Dit heeft wel een keerzijde. Zo is de kans aanwezig dat er in een sector selectie plaatsvindt op basis van gewenste kenmerken (namelijk vanuit het dominante belang) in plaats van op de krachtigste kenmerken (vanuit oogpunt van een sterke en kritische maatschappelijke sector). Het kan op de langere termijn in sectoren leiden tot *'survival of the fitting'* in plaats van *'survival of the fittest'*.

Voorbeelden van dit soort veranderingen zagen we zowel in de financiële sector als in de maatschappelijke sectoren. In de financiële sector zagen we dat in de wijze van belonen het kortetermijnbelang domineerde. Iedereen leek op jacht te gaan naar een bonus, terwijl de langetermijnresultaten van de organisatie of sector uit beeld verdwenen. Zolang de stabiliteit van de sector niet in het geding was, was het *not done* om verregaande kritiek te uiten. In elk geval werd er niets mee gedaan. De destijds vrij algemene acceptatie van (hoge) bonussen is nu nauwelijks meer denkbaar. Inmiddels is het politiek en maatschappelijk correct om je verontwaardiging daarover te uiten. Maar lange tijd was kritiek uit den boze of leidde in elk geval niet tot actie of reactie. Ook drie jaar voor het uitbreken van de crisis, in 2005, had Raghuram Rajan, hoofdeconoom van het IMF, al gewezen op de risico's binnen de financiële sector. In een toespraak wees hij zowel op het gevaar van de beloningen als op het risicovolle karakter van het financiële systeem zelf. Hij kreeg echter weinig bijval en zijn analyse werd vooral gezien als misleidend en nostalgisch (Velthuis en Noordegraaf-Eelens 2009: 115). Zodra een bepaalde handelwijze gaat domineren, lijkt een sector dus bijna immuun te worden voor andere zienswijzen. De dominante kracht is gewoonweg te sterk of alternatieven zijn onvoorstelbaar. In de onderwijssector is het gebruik van het leerlingvolgsysteem een mooi voorbeeld van hoe scholen in een sector steeds meer op elkaar gaan lijken vanwege de dominerende werkwijze. De meerderheid van de scholen gebruikt de methode van Cito. Aanbieders van onderwijsmateriaal spelen daarop in. Bovendien zagen we dat de inspectie de Cito-toets gebruikt voor kwaliteits-

beoordeling. Het gebruik van een eindtoets zal op termijn verplicht zijn. Ook dit soort dominerende krachten kunnen ertoe leiden dat een sector steeds homogener wordt.

4.2.3 Strategisch handelen

Met de stappen abstraheren en domineren is de weg vrij voor de derde stap in het patroon. Mensen buigen in hun gedrag naar de krachten die op hen worden uitgeoefend en gaan *strategisch handelen*. De druk kan immens zijn, omdat strategisch handelen zeer lonend kan zijn (wat beloond wordt, kan toch niet verkeerd zijn?). De druk kan uitgaan van managers en bestuurders die afgesproken targets willen halen. Maar de meeste druk is groepsdruk van collega's en concurrenten die ook strategisch handelen: het is meedoen of eruit stappen. Het belang of het doel van de handelende actor wordt dan het ultieme referentiepunt en actoren gaan zich om opportunistische redenen voegen naar de kaders die in een systeem aanwezig zijn. Het voorbeeld van de hbo-instellingen maakt dit duidelijk. Instellingen richtten de afstudeertrajecten zo in dat studenten hun diploma's konden behalen. Van sommige basisscholen is bekend dat zij zwakke leerlingen niet laten deelnemen aan de Cito-toets. In het geval van de bonussen in de financiële sector handelde men om zoveel mogelijk rendement te behalen, maar had men geen oog voor de risico's. En in de zorg komt het voor dat een cliënt zich bij de indicatie voor thuiszorg wat slechter voordoet om een ruimere aanspraak te kunnen maken. Er is in dergelijke voorbeelden sprake van '*playing the system*'. Alleen de letter en niet de geest van de wet is in beeld. Regelgeving werkt pervers, omdat mensen het als een legitimatie beschouwen om te handelen naar het dominante belang zolang ze binnen de uiterste kaders blijven.

4.3 Reflexiviteit van sociale systemen

De drie stappen vinden doorgaans volgtijdelijk plaats. De sectoren passen zich steeds aan op basis van de eerder ingeslagen weg. Dit aanpassingsvermogen is inherent aan sociale systemen en wordt ook wel *reflexiviteit* genoemd. Reflexiviteit houdt in dat systemen naar zichzelf kijken en reageren op nieuwe input. Sociale systemen veranderen door nieuwe strategiebepaling op grond van kennis die het systeem zojuist ontvangen heeft

(In 't Veld 2010: 35). Dat betekent ook dat actoren in een systeem – of dat nu een onderwijsorganisatie is of de volledige zorgsector – voortdurend betekenissen toekennen aan de werkelijkheid en daar hun gedrag op aanpassen. Zo ontstaat er als het ware een permanente aanpassing die in sommige gevallen productieve en in andere gevallen perverse effecten genereert (Frissen 1999). Reflexiviteit is duidelijk herkenbaar in het patroon van abstraheren, domineren en strategisch handelen.

Abstrahering met in het kielzog het gebruik van selectiecriteria, kwantificering en het voldoen aan duidelijke protocollen is bedoeld om grip te krijgen op het proces van gerechtvaardigde toekenning van schaarse publieke voorzieningen. De werkelijkheid wordt vereenvoudigd om beter met die werkelijkheid te kunnen omgaan. Risicoprofielen in de financiële wereld kunnen dienen om financiële producten te koppelen aan behoeften van mensen. Indicaties in de thuiszorg zijn van belang voor een onafhankelijk en objectief oordeel over de aard van iemands hulpbehoefte. En het stimuleren van meer wetenschappelijke publicaties kan de concurrentiepositie van universiteiten helpen verstevigen. Het gaat echter fout als de vereenvoudigde werkelijkheid vereenzelvigd wordt met de werkelijkheid, als het model of het gekozen instrument rigide de variëteit aan belangen gaat overheersen. Als – om in dezelfde voorbeelden te blijven – de financiële klant alleen nog maar een bundel risico's is die via knip- en plakwerk een financieel product krijgt toebedeeld dat hem op de korte termijn gewin maar op de lange termijn verlies bezorgt. Als de indicatiestelling leidt tot versnippering van de zorg met gestandaardiseerde hulpverlening waarbij niemand meer oog heeft voor hoe het nu echt met de patiënt gaat. Als de Cito-toets ertoe leidt dat niet langer het hoogste niveau, maar alleen het te verwachten niveau uit de leerlingen wordt gehaald of als de leerling zelfs zijn Cito-score 'is'.

In eerste instantie is er dan vaak alleen nog maar sprake van dominantie van een belang, maar al gauw kunnen de gekozen instrumenten en werkwijzen strategisch gedrag gaan uitlokken. Dat is goed te zien bij het classificeren van mensen en producten. In de zorg zien we dat criteria die bedoeld zijn voor een rechtvaardiger verdeling van middelen, ertoe leiden dat mensen zich bedoeld of onbedoeld gaan voegen naar die criteria en zo in aanmerking komen voor een voorziening die ten diepste niet voor hen bedoeld was. Ook de bonusverstrekkingen – productief ter stimulering van een cultuur van ondernemen – lokten uiteindelijk strategisch gedrag uit.

En niet omdat bankiers nu opeens slechter zijn geworden en de hebzucht hoogtij viert, maar omdat het productieve instrument van de beloning te eenzijdig en onvoldoende werd ingekaderd. Het kortetermijnbelang van de ontvanger van de beloning ging het langetermijnbelang van de organisatie en de samenleving domineren, met uiteindelijk een veronachtzaming van de nutsfunctie van het bankwezen. Instellingen zetten het instrument eenzijdig in, waardoor er onvoldoende tegenwicht bestond om andere belangen (bijvoorbeeld om als organisatie te kunnen inspelen op mindere tijden) te borgen. De abstractie van de beloningsprikkel leidde tot een dominantie van het individuele kortetermijnbelang van de *agent* en uiteindelijk tot strategisch gedrag, in die zin dat producten alleen nog maar verkocht werden voor zover ze dit kortetermijnbelang konden dienen.

De illustraties uit de voorgaande hoofdstukken laten zien dat reflexiviteit overal aanwezig is, maar dat zij veelal gebaseerd is op een enkelvoudig belang. Op dat moment bestaat er een grotere kans dat reflexiviteit leidt tot eenzijdige uitkomsten. Een negatief patroon wordt dan, zonder dat andere patronen hier tegenwicht aan kunnen bieden, bijna als vanzelf pervers.

4.4 Conclusie: de gekookte kikker

Het patroon van abstraheren, domineren en strategisch handelen mag dan volgtijdelijk zijn, het is zeker geen eenduidig lineair proces dat leidt van productief naar pervers. En als er al sprake is van een herkenbare richting, dan is het voor de omstanders doorgaans niet of nauwelijks zichtbaar wanneer zij er middenin zitten. Kijken we naar de financiële sector, dan is het achteraf misschien vreemd dat niemand de perverse gevolgen van de hypotheekconstructies, risicoprofielen en beloningen heeft kunnen bevroeden. Het moest toch een keer fout gaan, zou je nu denken. Maar het geloof in de positieve werking van de financiële sector was lange tijd onaantastbaar. Het was niet alleen een sector waarin veel winst werd gemaakt, maar het was ook een sector die direct en indirect veel welvaart bracht. De ontwikkelingen in de financiële sector vormden als het ware de motor voor mogelijkheden elders, voor mensen die een huis kochten, voor projectontwikkelaars en voor ondernemers op zoek naar krediet. De financiële sector vertegenwoordigde een maatschappelijk belang dat de sector zelf oversteeg. Ze was

de bron voor de maatschappelijke welvaart in andere domeinen. Wie dat feestje wilde verstoren, moest van goeden huize komen.

Het is ook te eenvoudig om het optreden van perverse effecten van op zich goed bedoelde werkwijzen en sturingsinstrumenten enkel en alleen te wijten aan onheuse gedragingen van mensen. Daarvoor is het optreden van perversiteit te complex. Niet dat gedragingen van mensen er niet toe doen – we komen daar in het laatste hoofdstuk op terug – maar de achterliggende verklaringen voor perversiteit zijn vooral terug te voeren op de altijd aanwezige spanning tussen verschillende belangen binnen en tussen sectoren.

De voornaamste spanning is die tussen de externe functie gericht op de maatschappelijke kerntaak enerzijds en de interne functie gericht op het behoud en de uitbreiding van de eigen organisatie anderzijds. Zodra de eerste ondergeschikt raakt aan de tweede is er sprake van perversiteit. Het interne belang ondermijnt gaandeweg het externe belang. Daarnaast bestaan er talloze kleinere spanningen, omdat er nu eenmaal verschillende belangen van verschillende actoren binnen een sector bestaan. Bijvoorbeeld spanningen tussen kostenbeheersing en een uitdijende hulpbehoefte, tussen de behoefte aan kwantificering en het bewaken van kwaliteit die de cijfers te boven gaat, tussen de resultaten op de korte en de resultaten op de lange termijn. Om deze spanningen het hoofd te bieden, kiest vrijwel elke sector voor instrumenten of werkwijzen die ten dienste moeten staan van de coördinatie van belangen: instrumenten voor risicobeoordeling, selectie en resultaatsturing. Ogenschijnlijk lijken deze instrumenten de spanningen op te heffen en de verschillende belangen te verenigen, maar in werkelijkheid zal de meervoudigheid aan belangen altijd blijven bestaan.

De combinatie van een breedgedragen geloof in de dominante werkwijzen van een sector en de miskennis van de meervoudigheid van belangen geeft ruim baan aan perversiteit. Er zijn als het ware te weinig tegenkrachten die de dynamiek in een sector ter discussie stellen. Het zelfcorrigerend vermogen kan daardoor op den duur verdwijnen. Dat leidt tot een tamelijk herkenbaar patroon van abstraheren, domineren en strategisch handelen. Nadat eerst via een meet- of sturingsinstrument de werkelijkheid geabstraheerd en vereenvoudigd is, raken vervolgens bepaalde belangen ondergesneeuwd (de kwaliteit van de curricula in het hbo, de zorgvolle aandacht van de hulpverlener in de thuiszorg, de inzichtelijkheid van de risico's van hypotheekverstrekkingen, de verheffing van leerlingen) om vervolgens ook strategisch gedrag te ontlokken dat zich vormt naar het geabstraheerde,

maar inmiddels maatgevende sturingsinstrument. Doordat een duidelijk omslagpunt in de verhouding tussen productief en pervers overigens ontbreekt, is er nauwelijks ontvankelijkheid voor kritiek op het zich vormende patroon. Het is niet het verhaal van de kikker die in kokend water wordt gegooid en er direct uitspringt, maar van de kikker die op een laagborrelend vuurtje langzaam maar tevreden zijn ondergang tegemoet gaat. De perverse uitwerking van de reflexiviteit in het systeem raakt buiten het zicht.

5

Conclusie en aanbevelingen

Welke lessen zijn er voor het publieke domein te trekken uit de kredietcrisis in de financiële sector? Dat was de vraag waar we dit advies mee begonnen. Bestaan er parallellen in de dynamiek tussen werkwijzen die in de financiële sector leidden tot de financiële crisis en werkwijzen in publieke sectoren die een soortgelijke perversiteit in zich dragen? En als die parallellen er zijn: *Hoe kunnen op het oog gerechtvaardigde en productieve sturingsinstrumenten dan omslaan in (onbedoelde) perversiteit? En hoe zouden we deze perversiteit zo veel mogelijk kunnen indammen?*

5.1 Overgang van productief naar pervers niet voorbehouden aan financiële sector

Allereerst is nogmaals de constatering op haar plaats dat in het financiële domein handelingspatronen bestaan die inderdaad goed te vergelijken zijn met handelingspatronen in andere sectoren. De omslag van productief naar pervers is vanwege het gebruik van vergelijkbare handelingspatronen niet voorbehouden aan de financiële sector. De veronderstelling is bovendien dat deze analyse zich niet beperkt tot de voorbeelden en sectoren in de voorgaande hoofdstukken. We hebben met dit advies in beeld willen brengen dat de perversiteit die voortvloeit uit bepaalde handelingspatronen gebaseerd is op intrinsieke logica's.

Telkens bleek dat goede bedoelingen verkeerd konden uitpakken, dat classificaties niet langer instrumenteel waren maar veranderden in nieuwe werkelijkheden, en dat financiële prikkels onwenselijke uitkomsten kunnen stimuleren. Het punt van vergelijking is tweeledig. Allereerst gaat het in alle domeinen om de mogelijkheid van een disbalans tussen de externe functie gericht op het maatschappelijk belang en een interne functie gericht op de belangen binnen de eigen sector. Idealiter zouden

beide belangen elkaar moeten versterken; in de praktijk kan het tweede het eerste ondermijnen. Die ondermijning – en dat is het tweede punt van vergelijking – verloopt volgens het patroon van abstraheren, domineren en strategisch handelen.

5.2 Te weinig oog voor meervoudige belangen en reflexiviteit

We constateren ook dat handelingspatronen op zichzelf niet pervers zijn, integendeel zelfs. Actoren in een sector gebruiken de werkwijzen in eerste instantie juist vanwege hun productiviteit om de grote mate van complexiteit in een sector te kunnen hanteren. De werkwijzen zijn bedoeld om belangen te verenigen, om communicatie te vereenvoudigen en om dienstverlening te organiseren. Maar het gevaar bestaat dat er een onbewuste versluiering van belangen optreedt, waarbij sommige belangen gaandeweg het onderspit delven ten gunste van andere. In een dergelijke situatie worden de verkeerde ‘successen’ beloond. Het risicoprofiel voor hypotheek was eenzijdig gericht op de kortetermijnbonus van de kredietverstrekker en niet op de draagkracht van de klant op de lange termijn. De drang tot het uitreiken van zo veel mogelijk diploma’s ging ten koste van de inhoud van het hbo-curriculum. En de indicatiestelling heeft de formele positie van de zorgcliënt weliswaar verstevigd, maar tegelijk een bureaucratische en versnipperde zorgverlening opgeleverd die ten koste ging van het intermenselijk contact en van de signalerende functie van zorgmedewerkers.

Een belangrijke conclusie is dan ook dat in de sectoren de meervoudigheid aan belangen altijd blijft bestaan. Er zullen altijd tegenkrachten moeten zijn die de meervoudigheid van belangen blijvend borgen, die de andere kant van de spanning belichten. Als een beloning gericht is op de korte termijn, hoort daar altijd de vraag bij naar de verhouding tot de lange termijn. Als een indicatiestelling leidt tot versnippering en bureaucratisering, zal altijd de vraag naar de menselijke kant van de zorgverlening expliciet een plaats moeten krijgen. Als de Cito-toets in de praktijk kan leiden tot het onderwijs als ‘sorteerplaats’ voor de ‘verheffingsmachine’, zal de individuele ontplooiing van het kind extra aandacht moeten krijgen. Als hogescholen uitgedaagd worden om zo veel mogelijk studenten van een diploma te voorzien, zullen zij de kwaliteit van het curriculum blijvend moeten borgen.

Een andere conclusie is dat reflexiviteit – het feit dat actoren zich voortdurend aanpassen aan nieuwe situaties – een essentieel en intrinsiek kenmerk is van sociale systemen, maar dat zij onvoldoende wordt erkend en aanvaard. Reflexiviteit zagen we in alle besproken voorbeelden terug, met niet zelden allerlei perverse effecten. Het komt erop neer dat mensen en organisaties vatbaar zijn voor de prikkels die zij krijgen en daar hun gedrag vervolgens op aanpassen. Scholen schaffen onderwijsmateriaal aan dat de Cito-score van hun kinderen omhoog krijkt of laten slecht presterende leerlingen buiten de toets. Hbo-instellingen richten trajecten in die het afstuderen vergemakkelijken om zo de diplomagelden te kunnen innen. En zorgorganisaties kiezen in sommige gevallen liever voor een forse indicatie, omdat ze anders een dief zijn van hun eigen portemonnee.

Reflexiviteit is een onmiskenbaar gegeven van sociale systemen dat in zichzelf niet goed of fout is. Belangrijk is om de aanwezigheid van reflexiviteit te onderkennen. Reflexiviteit vraagt om reflectie op de vraag of de gekozen handelingspatronen nog wel adequaat zijn. In dit opzicht kan reflexiviteit ook zeker tot iets positiefs leiden, mits het gepaard gaat met een leervermogen om nieuwe situaties te duiden en daar in zekere zin onbevangen op te reageren. Dat kan overigens alleen als de meervoudigheid aan belangen voortdurend in beeld blijft. Op het moment dat reflexiviteit zich alleen maar beweegt rondom een enkelvoudig belang, zijn bijziendheid en blinde vlekken het resultaat. Een te eenzijdige focus heeft tot gevolg dat sectoren of actoren in die sectoren alleen nog maar gericht zijn op datgene wat iedereen wil of wat past in het dan heersende belang. Een sector bijt zich dan in de eigen staart, omdat zij de mogelijkheid van reflectie op het handelen volledig uitvlakt (Hildebrandt 2009: 29). De sector of organisatie meet het eigen handelen dan immers nog slechts aan één referentiepunt af, vanuit de veronderstelling dat dit ene belang sturend en corrigerend werkt. Het gevolg is echter een naar binnen gekeerd systeem dat geen zicht meer heeft op onvoorziene effecten voor bijvoorbeeld de samenleving als geheel. Actoren in een systeem denken slechts in eendimensionale termen van oorzaak en gevolg en hebben geen oog meer voor toevallige (negatieve, maar ook positieve) opbrengsten (In 't Veld 2010). Dit lijkt uit het oogpunt van controle en beheersing gunstig, maar miskent dat de immer aanwezige reflexiviteit per definitie leidt tot onvoorspelbare uitkomsten.

5.3 Ontwikkel duurzame tegenkrachten

Wat kunnen we nu doen om meervoudigheid en reflexiviteit op een positieve manier te benutten? De RMO is van mening dat de sleutel ligt in voldoende tegenkrachten in een organisatie of sector. Perversiteit ontstaat immers wanneer een gekozen instrument voor coördinatie, risicobeoordeling, selectie en sturing dusdanig dominant wordt dat er geen oog meer is voor meervoudige belangen zowel binnen als buiten de desbetreffende sector. De belangrijkste tegenkracht ligt in het organiseren van voldoende *checks and balances* en voldoende (*sociale*) *tegendruk* die ervoor zorgen dat het externe belang, gericht op de maatschappelijke functie van de sector, gewaarborgd blijft. Gewaakt moet worden dat er 'introverte sectoren' ontstaan, iets wat duidelijk gebeurde bij de financiële sector, die misschien wel risico's in de financiële sector, maar niet van de financiële sector zag. Er zullen mechanismen moeten zijn die de sector als geheel bij de maatschappelijke les houden. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden.

5.3.1 Voorkom methodische armoede

Methodische armoede is een verklaring voor het domineren van een van de belangen. Ondanks het nut van gekozen sturings- en selectie-instrumenten blijken deze instrumenten een belangrijke rol te spelen in de omslag van productief naar pervers en in het ontstaan van een naar binnen gekeerde sector. Het instrument ging het maatschappelijk belang als het ware overheersen en werd een belang op zich. De les is dat instrumenten veel gevarieerder en minder rigide moeten worden toegepast. Dat kan enerzijds door een variëteit aan selectie-instrumenten toe te laten (verschillende vormen van indicatiestelling, alternatieven voor de Cito-toets) en anderzijds door van een eenmaal gekozen instrument voortdurend de maatschappelijke waarde te toetsen.

Deze noties gelden niet alleen voor de manier waarop sectoren en organisaties hun werkwijzen kiezen, maar ook voor de manier waarop de overheid de kaders voor een sector schetst. Een te star kader werkt immers de homogenisering van sectoren in de hand, waardoor innovatieve krachten en variatie ernstig worden beperkt (DiMaggio en Powell 1983: 158). De betekenis van een instrument mag nooit van te voren vastliggen, maar betrokkenen in de praktijk moeten die altijd ter discussie kunnen stellen en opnieuw vaststellen. We gaan ervan uit dat er geen blauwdruk is en geen

plan bestaat dat *alle* basisscholen of thuiszorgorganisaties in één gewenste vorm weet te krijgen. Integendeel, alleen als er variatie is, kunnen we vergelijken en kunnen we met elkaar een betekenisvol gesprek voeren over welke ontwikkelingen wenselijk en mogelijk zijn.

Om methodische armoede te voorkomen zijn de volgende aandachtspunten van belang voor bestuurders, beleidsmakers, professionals en toezichtorganen:

- Bestrijd enkelvoudigheid. Erken en aanvaard reflexiviteit in sociale omgevingen en zorg dat dit niet leidt tot het ondergraven van meervoudige belangen.
- Zorg ervoor dat nooit één instrument dominant kan worden in de regulering van de sector en dat er dus een variëteit aan instrumenten en methodes bestaat. Dit geldt zowel voor degenen die zich binnen een sector bezighouden met de keuze voor instrumenten als voor beleidsmakers die de kaders voor een sector mede beïnvloeden.
- Geef besturen van organisaties handelingsruimte om instrumenten al dan niet toe te passen of met een alternatieve methode te werken.
- Wees terughoudend in de koppeling tussen één instrument en financiering.
- Zorg ervoor dat nieuwe organisaties de ruimte hebben om tot een sector toe te treden. Dat levert variatie op, waardoor men van elkaar kan leren.
- Wees alert op zogeheten serendipiteit, het herkennen van toeval (In 't Veld 2010: 40; Taleb 2007). De analyse in dit advies laat ons zien dat we het waarnemingsvermogen voor het toevallige gaandeweg uit het oog verliezen, terwijl toevallige gebeurtenissen en uitkomsten vaak van grote waarde zijn voor verdere ontwikkeling.

5.3.2 *Maak verschil in het systeem zelf*

Juist omdat reflexiviteit in een systeem zelf zit, moet het verschil ook zo veel mogelijk in het systeem zelf gemaakt worden. Dat betekent dat mechanismen van zelfregulering essentieel zijn. Het systeemdenken is behoorlijk in ons denken ingebakken. Veel mensen sluiten bij voorbaat veranderingen of vernieuwing uit, omdat dat niet zou 'passen in het systeem'. Een bepaalde mate van (sociale) druk om zich te voegen naar een systeem is begrijpelijk in complexe maatschappelijke sectoren en in een tijd die gekenmerkt wordt door onzekerheid. Het kan een teken zijn van loyaliteit en verantwoordelijkheid tegenover dit systeem. Maar het is ook de gemakkelijkste weg. Zich

gedragen zoals een ander biedt aan de ene kant houvast en het roept weinig kritiek op. Maar het kan aan de andere kant ook leiden tot kuddegedrag en collectieve verblinding. Vergeten wordt vaak dat mensen nog altijd degenen zijn die systemen maken en ook kunnen doorbreken. Individuen kunnen willoze pionnen in een systeem zijn, maar dat hoeft niet. Wanneer mensen zich bewust zijn van het krachtenveld waarin zij zich bevinden, stelt dat ze ook in staat om dit krachtenveld te beïnvloeden. De uitdaging is daarom om voortdurend sociale tegendruk mogelijk te maken, zodat mensen de gelegenheid krijgen zelf mede de context te bepalen waarbinnen ze opereren. Dit kan door incentives te ontwikkelen voor handelingsperspectieven die het vanzelfsprekende ter discussie stellen. Een voorbeeld is het bewust op zoek gaan naar kritiek.

Mogelijkheden om tegenkracht te organiseren binnen een systeem liggen in de volgende aandachtspunten:

- Sta vrijheid toe om tegendruk te organiseren en probeer altijd vragen te stellen bij vanzelfsprekendheden in organisaties of sectoren. Eenmaal gekozen selectie- en sturingsinstrumenten mogen nooit het eigen oordeelsvermogen van individuele bestuursleden of individuele professionals uitschakelen.
- Beloon binnen de organisatie het ter discussie stellen van het vanzelfsprekende en ontmoedig collectieve verblinding en kuddegedrag. Het helpt als er binnen een sector of organisatie een cultuur bestaat die gericht is op leren en het melden van fouten of verbeterpunten.
- Laat mensen in enkele organisaties en sectoren hun eigen zelfsturing vormgeven. Organiseer dit niet van boven af. In sturingssystemen is het van belang om aandacht te hebben voor *checks and balances*, zonder deze als sturende zelf op te leggen. Mechanismen die uit het systeem komen zijn krachtiger, omdat ze per definitie meer relevantie hebben voor de daar aanwezige actoren.
- Organiseer structurele kritiek en feedback vanuit toezichtorganen. Een raad van toezicht moet zich bij voorkeur ook laten informeren door anderen dan het bestuur van de organisatie, bijvoorbeeld door belanghebbenden of medewerkers uit de organisatie. Een toezichthouder heeft daarnaast een rol in het analyseren van negatieve effecten die met zelfsturing gepaard kunnen gaan. Toezichthouders kunnen erop toe zien dat die (externe) effecten door de organisatie of sector worden gecompenseerd. Ook helpt het als een toezichthouder zwakke belangen vertegenwoordigt. Dat kan bijvoor-

beeld door die belangen daadwerkelijk op te nemen in het toezichtorgaan. Vul toezichtorganen niet alleen met eigen vakspecialisten, maar ook met personen die andere belanghebbenden van een organisatie vertegenwoordigen.

- Laat cliënten en consumenten meer invloed uitoefenen op de geleverde dienstverlening. In veel voorbeelden lijkt de afstand tussen organisatie en cliënt te groot, waardoor het patroon van abstraheren, domineren en strategisch handelen moeilijk te doorbreken is. Door invloed en zeggenschap bij de cliënt te leggen, kunnen organisaties zich beter oriënteren op de behoeften van hun doelgroep (zie ook RMO 2009; RMO 2010b; RVZ 2010; bijlage 2).

Tot slot: het is van groot belang dat bestuurders, professionals, politici en beleidsmakers die zich bezig houden met de inrichting van maatschappelijke sectoren gematigd en terughoudend zijn in hun sturingsambities en sturingspretenties. Sturing en toezicht kunnen niet goedmaken wat in het primaire proces verkeerd gaat. Het is daarom zaak erop toe te zien dat in primaire processen altijd meervoudigheid wordt gestimuleerd en dat er steeds voldoende *checks and balances* zijn, zeker wanneer er afhankelijkheden bestaan door asymmetrische verhoudingen. Daarin blijft dan ook een belangrijke politieke verantwoordelijkheid bestaan.

Literatuur

- Baarsma, B.E. (2010). *Moelijke marktwerking en meedogenloze mededinging. Een welvaartseconomisch perspectief* (oratie). Amsterdam: Vossiuspers UvA. Geraadpleegd op 13 oktober 2011 via http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-1361oratie_Baarsma_def_zonder_snijlijnen.pdf.
- Boer, N. de, en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Bokhove, J. (2008). Het Kanaal nummer 112: Kritische kanttekeningen bij de huidige toetspraktijk. In: *Panama-Post. Reken-wiskundeonderwijs: onderzoek, ontwikkeling, praktijk*, jg. 27, nr. 1, p. 30-34.
- Bosman, F. en M. Straathof (2010). De zorg komt bij Osira in het nauw. In: *Het Parool*, 18 september 2010.
- Buiter, W. (2008). *Lessons from the global credit crisis for social democrats* (Dr. J.M. den Uyl-lezing, 15 december 2008). Amsterdam: De Rode Hoed.
- Cameron, M., A. Vulcan, C. Finch en S. Newstead (1994). Mandatory bicycle helmet use following a decade of helmet promotion in Victoria, Australia – an evaluation. In: *Accident Analysis and Prevention*, jg. 26, nr. 3, p. 325-327.
- CIZ (2009). *U heeft zorg nodig. Hoe regelt u dat?* (folder). Geraadpleegd op 8 juni 2011 via <http://www.ciz.nl/sf.mcgi?5842>.
- De Nederlandsche Bank (2009). *Naar een beheerst beloningsbeleid. Rapportage van het onderzoek naar de beloningssituatie bij Nederlandse financiële ondernemingen*. Geraadpleegd op 16 februari 2011 via http://www.dnb.nl/binaries/DNB%20rapportage%20beloningenonderzoek%20en%20good%20practices%20september%202009_tcm46-222478.pdf.
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, jg.48, nr.2, p.147-160.
- Eimers, D. (2011). De horror van de bureaucratie. Oeverloos geld rondpompen. In: *Psy*, 2011, nr. 2, p. 32-33.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale Remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications - Amsterdam University Press.

- Ewijk, C. van, en C. Teulings (2009). *De Grote Recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Fauwe, L. de (2008). Het kind meten, niet de school. In: *Het Parool*, 13 februari 2008.
- Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds.
- Hildebrandt, M. (2009). De reflexiviteit van het risico-denken: een reflectie op veiligheid en recht. In: *Filosofie*, jg.19, nr.6, p. 15-26.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Toezichtkader 2009*. Geraadpleegd op 9 juni 2011 via http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2009/Brochure+Toezichtkader+2009+po-vo+%28printversie%29.pdf.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink*. New York: Houghton Mifflin.
- Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Second Edition. New York: Houghton Mifflin.
- Jansen, S. (2010). *Het pauperparadijs. Een familiegeschiedenis*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Jensen, M.C. en K.J. Murphy (1990). CEO Incentives - It's not how much you pay, but how. In: *Harvard Business Review*, nr. 3, p. 138-153, mei/juni 1990.
- Jong, P. de (2009). *Evaluating the Health Benefit of Mandatory Bicycle Helmet Laws*. Geraadpleegd op 16 februari 2011 via http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1368064.
- Justice Policy Institute (2011). *Gaming the System: How the Political Strategies of Private Prison Companies Promote Ineffective Incarceration Policies*. Geraadpleegd op 5 oktober 2011 via <http://www.justicepolicy.org/research/2614>.
- Kerr, S. (1975). On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. In: *The Academy of Management Journal*, jg. 18, nr. 4, p. 769-783.
- Kunneman, H. en M. Slob (2007). *Thuiszorg in transitie. Een onderzoek naar de gevolgen van het recente overheidsbeleid voor centrale waarden in de thuiszorg*. Bunnik: Landelijke Stichting Beheer Kruiswerk.
- Li, D.X. (2000). On Default Correlation: A Copula Function Approach. In: *Journal of Fixed Income*, jg. 9, p. 43-54.
- Meer, J. van der (2010). *Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg*. Den Haag: RMO.

- Merton, R.K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. In: *American Sociological Review*, jg.1, nr.6, p. 894-904.
- NRV (1994). *Indicatiestelling en zorg op maat*. Zoetermeer: Nationale Raad voor de Volksgezondheid.
- NVAO (2011). *Rapport van bevindingen NVAO-Commissie Onderzoek Hogeschool Inholland*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.
- Peeters, J.M. en A.L. Francke (2007). *Indicatiestelling voor AWBZ-zorg, sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg*. Utrecht: NIVEL.
- Pen, M. (2009). *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek* (proefschrift). Delft: TU Delft.
- Rajan, R. (2005). Has Financial Development Made The World Riskier? In: *European Financial Management*, jg. 12, nr. 4, p. 499-533.
- Rosenberg, E. (2011). Aantal operaties verschilt fors per ziekenhuis bij zelfde kwaal. Zorgverzekeraars gaan instellingen aanspreken op resultaten. In: *NRC Handelsblad*, 2 augustus 2011.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.
- RMO (2009). *Stem geven aan verankering*. Den Haag: RMO.
- RMO (2010a). *Sociaal bezuinigen*. Den Haag: RMO.
- RMO (2010b). *Terug naar de basis*. Den Haag: RMO.
- Rosenthal, R. (1987). 'Pygmalion' Effects: Existence, Magnitude, and Social Importance. In: *Educational Researcher*, jg. 16, nr. 9, p. 37-41.
- Rosenthal, R. en L. Jacobson (1968). *Pygmalion in the Classroom*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- rvz (2010). *De patiënt als sturende kracht*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Salmon, F. (2009). *Recipe for Disaster: The Formula That Killed Wall Street*. Geraadpleegd op 25 augustus 2011 via http://www.wired.com/techbiz/it/magazine/17-03/wp_quant.
- Shiller, R.J. (2008). *The Subprime Solution. How Today's Global Financial Crisis Happened And What to Do about It*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sent, E.M. (2011). Rampenbijziendheid. In: *sermagazine*, jg. 50, nr. 1, p. 19.
- Sent, E.M., L. Noordegraaf-Eelens en L. van Vliet (2010). Crisisrisico's in het publieke domein. Over het organiseren van kracht en

- tegenkracht. In: *Nederland na de crisis*. Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde. Preadviezen 2010, p. 63-98. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Speklé, R.F. en F.H.M. Verbeeten (nog te verschijnen). *The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance*.
- Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Terwel, J. (2006). *Is de school een sorteermachine? Schoolkeuze en schoolloopbaan van leerlingen van 10-16 jaar* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Veld, R.J. in 't (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Velthuis, O. en L. Noordegraaf-Eelens (2009). *Op naar de volgende crisis. Over het verleidend vermogen van de financiële markt*. Zoetermeer: Uitgeverij Klement.
- Verhagen, S. (2008). Thuiszorg in de Wmo: wat is er nu werkelijk aan de hand? In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 86, nr. 3, p. 116-117.
- Witteloostuijn, A. van (2008). De wortels van de kredietcrisis. In: *Me Judice*, jg. 1, nr. 4.
- Witteman, L. (2011). Geen kwantiteit maar kwaliteit: hef 6 van de 9 conservatoria op. Randstedelijke conservatoria zijn voor radicale verandering. In: *de Volkskrant*, 11 augustus 2011.
- www.kinderenlerenrekenen.nl. *Hogere Cito-scores met Wizwijs*, 18 november 2009. Geraadpleegd op 8 juni 2011 via <http://www.kinderenlerenrekenen.nl/nieuwsitem/308/Hogere%20Cito-scores%20met%20Wizwijs>.
- ZN (2011). *Rapportage indicatoren indicatiestelling (praktijkvariatie)*. Zeist: Zorgverzekeraars Nederland.

Bijlage 1

Adviesaanvraag

De kredietcrisis is in de financiële sector ontstaan en de meeste beleidsmaatregelen richten zich op interventies in het financieel-economische domein: investeringen in de liquiditeit van bedrijven, grootschalige kapitaalinjecties in financiële instellingen en arbeidsmarktbeleid dat erop gericht is mensen aan het werk te houden.

Minder aandacht gaat tot nog toe uit naar de sociale dimensie van deze crisis. Die kent ten minste drie deelaspecten. Het eerste betreft de sociale gevolgen van de crisis: oplopende werkloosheid, een toenemend beroep op sociale zekerheid, enzovoort. De vraag is hoe we als samenleving hiermee omgaan. Kunnen we bijvoorbeeld beter presteren dan tijdens de crisis van begin jaren tachtig die ons toch twee decennia van reorganiseren van arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid heeft opgeleverd?

Een tweede sociaal aspect van de kredietcrisis betreft het vertrouwen in instituties. Banken en hun toezichthouders zijn immers centrale pilaren in onze georkestreerde markteconomieën. Ze hebben een zodanige status, voorbeeldfunctie en verwevenheid met het institutionele establishment dat hun demasqué in bredere zin het vertrouwen in politiek en bestuur raakt. Kunnen we iets zeggen over de sociale dimensie van toezicht wanneer beslissingen in het financiële domein gevolgen hebben voor andere domeinen (zoals pensioenvorming)?

Een derde sociaal aspect heeft betrekking op de onderliggende mechanismen die het ontstaan van de kredietcrisis mede hebben veroorzaakt. Almaar meer grensoverschrijdend economisch verkeer, steeds complexere en abstractere producten, een almaar sterkere focus op financiële incentives, markten waarin niet de klant-leverancierrelatie dominant is, maar waar risico's en verzekering de kern vormen – het zijn fenomenen die niet uniek zijn voor de financiële wereld en waarvan we ons ook in bredere zin kunnen afvragen hoe we ermee om willen gaan. Hoe zouden institutionele arrangementen eruit kunnen zien die sociale betrokkenheid en financiële

zakelijkheid dicht bij elkaar brengen – in een wereld die ze van nature verder uit elkaar doet bewegen?

In dit adviestraject richt de RMO zich vooral op dit laatste aspect. Doel is om de sociaal-infrastructurele aspecten van de kredietcrisis te inventariseren en lessen te trekken voor andere publieke domeinen. De centrale vraag is: welke sociale lessen kunnen we trekken uit de kredietcrisis?

Bijlage 2

De menselijke maat: remedie of retoriek?

Sascha Baggerman, Job van Beekhoven,
Michiel de Graef, Sander de Haas,
Marcel de Prieëlle en Erik Schreijen
in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling.

Voorwoord

Deze achtergrondstudie richt zich op de spanning tussen ‘systemen’ en ‘de menselijke maat’. De vraag daarbij is of een terugkeer naar ‘de menselijke maat’, zoals vaak wordt gesuggereerd, mogelijkheden biedt om toekomstige crises te bestrijden en wellicht zelfs te voorkomen. De financiële crisis fungeert als uitgangspunt bij het onderzoeken van deze problematiek.

Het onderzoek beperkt zich echter niet tot de financiële sector. Er wordt gezocht naar overeenkomsten in werking tussen de financiële sector en de zorgsector. De achtergrondstudie is uitgevoerd in de periode november 2009 tot en met mei 2010. Een eerdere versie van deze achtergrondstudie is verschenen als opdracht voor de MPA-opleiding van de Nederlandsche School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Voor dit onderzoek is gesproken met deskundigen uit zowel de financiële als de zorgsector. De informatie uit deze interviews is soms expliciet, soms impliciet verwerkt in het rapport. De auteurs danken onderstaande personen voor hun bijdrage aan dit onderzoek:

Drs. J.C. ten Cate, Voormalig lid Raad van bestuur Rabobank
Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, Overheidscommissaris Aegon, voormalig bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten
Prof. Dr. A. Heertje, Emeritus bijzonder hoogleraar Economie
Prof. Dr. A. Klamer, Hoogleraar Economie van Kunst en Cultuur Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. Dr. Ing. G. R. Teisman, Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. Dr. E.G.J. Vosselman, Hoogleraar accounting faculteit Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen
L. de Waal, Algemeen directeur vereniging Humanitas, overheidscommissaris ING
Drs. M.J. van Rijn, Voorzitter Raad van bestuur PGGM, oud-directeur-generaal Volksgezondheid vws
Mr. Drs. Th. Langejan, Voorzitter Nederlandse Zorgautoriteit
Drs. G.H.J. Huffmeijer, Voorzitter Raad van bestuur HagaZiekenhuis
Drs. G. Van Bussel, mba Senior projectleider vws
Drs. J.F. Hoogervorst, ma Bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten, voormalig minister vws

Inhoud

1 Inleiding 69

Noten 73

2 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat 74

2.1 Wat is complexiteit? 74

2.2 Wat is transactiegerichtheid? 77

2.2.1 Transactie in de economische theorie 78

2.2.2 Transactiegericht versus relatiegericht: transparantie versus vertrouwen 79

2.3 De menselijke maat nader beschouwd 80

2.3.1 De menselijke maat in het hedendaagse debat 80

2.3.2 Historisch en hedendaags perspectief 81

2.4 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat 84

2.4.1 Het hedendaags debat 85

Noten 88

3 Een onderzoek naar de menselijke maat in de financiële sector 89

3.1 Complexiteit in de financiële sector 90

3.1.1 Abstractie van de werkelijkheid 91

3.1.2 Interdependentie 93

3.1.3 Schaalvergroting 95

3.1.4 Hoe de toegenomen complexiteit kon leiden tot een crisis 96

3.2 Transactiegerichtheid in de financiële sector 97

3.2.1 Focus op product 99

3.2.2 Focus op winstmaximalisatie op de korte termijn 102

3.2.3 Verminderde aandacht voor de publieke functie van banken 104

3.3 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat 107

3.3.1 De menselijke maat als indicator voor systeemfalen 107

Noten 111

4	Een onderzoek naar de menselijke maat in de zorgsector	112
4.1	De zorgmarkten op hoofdlijnen	113
4.2	Complexiteit in de zorgsector	117
4.2.1	Abstractie van de werkelijkheid	117
4.2.2	Interdependentie	118
4.2.3	Schaalvergroting	120
4.3	Transactiegerichtheid in de zorgsector	122
4.3.1	Focus op product	123
4.3.2	Focus op winstmaximalisatie	124
4.4	Overheidsinterventies ten bate van de menselijke maat	126
4.4.1	Interventies ten behoeve van overzicht	126
4.4.2	Interventie ten behoeve van herkenning	127
4.4.3	Interventie ten behoeve van zeggenschap	127
4.4.4	Ten slotte een moreel appel	129
4.5	Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat	129
	Noten	131
5	Conclusie	133
	Literatuur	138
	Over de auteurs	142

1

Inleiding

Sinds het najaar van 2007 houden de financiële crisis en de daaruit voortgekomen economische crisis de wereld in hun greep. In gang gezet door de verkoop van subprime hypotheeklen in de Verenigde Staten bereikt de financiële crisis in het najaar van 2008 ook Nederland. Nederlandse banken blijken via handel in derivaten en afgeleide producten delen van ‘giftige’ Amerikaanse subprime hypotheeklen te bezitten en dreigen om te vallen. De financiële wereld en daarmee de algehele economie in Nederland lijkt ineen te storten.

De overheid grijpt op ongekenke wijze in. Op 3 oktober 2008, op het hoogtepunt van de financiële crisis in Nederland, kondigen minister-president Balkenende en minister van Financiën Bos aan dat Fortis en ABN AMRO door de Nederlandse staat zullen worden genationaliseerd. Hiermee worden de belangen van de rekeninghouders van de banken veiliggesteld. Ook ING en Aegon krijgen miljarden steun, en in reactie op het omvallen van Icesave wordt het garantiestelsel uitgebreid, zodat het geld van spaarders tot € 100.000 is gegarandeerd.

Ook kondigt het parlement een onderzoek aan. De parlementaire onderzoekscommissie onder leiding van Tweede Kamerlid De Wit wordt ingesteld om de achtergronden van de financiële crisis en het optreden van regering, Tweede Kamer en toezichthouders bij de crisis te onderzoeken. Bij het onderzoek naar de achtergronden van de crisis ligt de focus van de onderzoekscommissie op de rol van bonussen bij het ontstaan van de kredietcrisis en op de rol van De Nederlandsche Bank bij de ondergang van Icesave. Bij het onderzoek naar het optreden van overheid en politiek wordt specifiek gekeken naar de nationalisatie van ABN AMRO en Fortis en naar de overheidssteun aan ING, Aegon en SNS Reaal.

In haar eerste rapport dat in het voorjaar van 2010 verschijnt (TK 2009/2010)), constateert de commissie-De Wit dat het vertrouwen van burgers in het financiële stelsel is geschonden. Velen leggen de schuld bij

de banken vanwege de bonussen, de risico's die zij hebben genomen en de financiële innovaties waar zij zich door hebben laten meeslepen. De commissie vindt het van groot belang dat degenen die verantwoordelijk zijn, hun verantwoordelijkheid ook nemen. De openbare verhoren van de commissie, waarin toezichthouders, (voormalig) bestuurders van banken en politici aan de tand worden gevoeld over hun rol, geven aanleiding tot een brede publieke discussie over de vraag wie nu verantwoordelijk gehouden kan worden voor het ontstaan van de crisis.

De crisis is voor velen aanleiding te pleiten voor een fundamentele herijking van de rol van de overheid bij de marktpartijen in de financiële sector. *'Crises help "de-institutionalize" hitherto taken for granted policy beliefs and practices.'* (Boin en 't Hart 2003).

Deze pleidooien worden daarbij natuurlijk onderbouwd door een analyse van de oorzaken van het ontstaan van de crisis. Daarbij komen steeds twee oorzaken duidelijk naar voren: de toenemende complexiteit van het mondiale financiële systeem en de sterke transactiegerichtheid in de financiële sector. De complexiteit komt tot uiting in banken die wereldwijd sterk verweven blijken te zijn, delen van elkaars kapitaal bezitten en financiële producten verhandelen die niemand meer lijkt te kunnen doorgronden en waarvan de waarde moeilijk bepaald kan worden. De transactiegerichtheid komt tot uiting in een overheersende nadruk op het product in plaats van de klant en een verlies van het besef van het publieke belang van de financiële sector voor economie en samenleving.

Een term die vaker dan eens terugkomt in de vanuit de politiek en de samenleving gelanceerde voorstellen is 'de menselijke maat'. De overheid moet ervoor zorgen dat 'de menselijke maat', die blijkbaar verloren is gegaan, weer terugkeert in de financiële sector. Als de menselijke maat meer in het oog was gehouden, zou deze crisis niet hebben kunnen plaatsvinden, is de redenering. In dit onderzoek gaan we in op de menselijke maat en stellen we onszelf de volgende vraag:

Is een terugkeer naar de menselijke maat een remedie om een crises in vitale sectoren in de toekomst te voorkomen?

Onder een vitale sector verstaan wij een sector die voorziet in basale menselijke behoeften, zoals de financiële sector, maar ook de zorgsector. Voor

dit onderzoek hebben wij deze sectoren tegen het licht gehouden en onderzocht op het verlies aan menselijke maat. Hierbij hebben wij twee oorzaken van de crisis in de financiële sector geïdentificeerd en gehanteerd als uitgangspunt voor dit onderzoek, namelijk de toegenomen complexiteit en de transactiegerichtheid. Zowel op deze begrippen als op het begrip menselijke maat gaan we in dit onderzoek uitgebreid in.

De menselijke maat is geen onbekend begrip in de publieke en politieke discussie. De term wordt eveneens gebezigd als panacee voor de rol van de overheid in andere sectoren. Daarbij heeft de financiële crisis een grote impact op discussies over de rol van de overheid in andere sectoren. Niet in het minst op de discussie over de rol van de overheid in een sector waar zeer recentelijk een voorzichtige introductie van marktwerking heeft plaatsgehad: de zorgsector. Die sector vertoont op een aantal punten bijzondere overeenkomsten met de financiële sector:

1. Zo vervullen de financiële markten, althans de instellingen die op deze markten een rol spelen, evenals de spelers op de zorgmarkten een vitale rol in de maatschappij: beide sectoren (kennen instellingen die) zijn *'too big/important to fail'*. Zowel de financiële sector als de zorgsector voorziet in een basale menselijke behoefte. Zoals Hans Hoogervorst het verwoordde in een interview in het kader van dit rapport: 'Iedereen heeft zorg nodig en iedereen heeft een bankrekening nodig'¹.
2. Zowel de zorgvrager als de rekeningvrager verkeert daarbij in een positie van grote afhankelijkheid ten opzichte van de zorgverlener en de financiële dienstverlener. Die afhankelijkheid doet zich het sterkst gelden in de vorm van een kennis- en informatieachterstand van de klant ten opzichte van de dienstverlener over de te verlenen dienst. 'Zowel in de zorgmarkten als op de financiële markten zijn de producten moeilijk te kennen door de cliënt/patiënt.'² Dit verschil in deskundigheid speelt ook een rol in de verhouding tussen de professionals, de bestuurders en hun toezichthouders.
3. Om het onbehaaglijke gevoel van (grote) afhankelijkheid weg te nemen, is in beide sectoren van de zijde van de klant een gerechtvaardigd vertrouwen van de klant in de dienstverlener essentieel: vertrouwen in de deskundigheid van de instelling gekoppeld aan het vertrouwen dat de instelling ook het perspectief en de specifieke omstandigheden van de klant meeweegt bij het kiezen van het juiste product of de juiste dienst.
4. Zowel in de financiële sector als in de zorgsector is, teneinde de ongelijke machtsverhouding tussen dienstverlener en dienstvrager te corrigeren

of te verzachten, sprake van een zorgplicht voor de klant die de dienstverlenende partijen in acht moeten nemen.

Om de vraag of een terugkeer naar de menselijke maat gezien kan worden als remedie te kunnen beantwoorden, zijn we in dit onderzoek op zoek gegaan naar antwoorden op een aantal vragen:

- Wat wordt bedoeld met de menselijke maat, complexiteit en transactiegerichtheid (hoofdstuk 2)?
- Hoe manifesteren complexiteit en transactiegericht handelen zich in de financiële sector (hoofdstuk 3)?
- Hoe verhouden de complexiteit en het transactiegericht handelen in de financiële sector zich tot de menselijke maat (hoofdstuk 3)?
- Hoe manifesteren complexiteit en het transactiegericht handelen zich in de zorgsector (hoofdstuk 4)?
- Hoe verhouden de complexiteit en het transactiegericht handelen in de zorgsector zich tot de menselijke maat (hoofdstuk 4)?

In dit rapport wordt voor zowel de financiële als de zorgsector onderzocht in hoeverre ‘de menselijke maat’ een remedie kan zijn om een systeemcrisis in de toekomst te voorkomen. De eerste belangrijke ontwikkeling die is onderzocht, is die van de toenemende complexiteit van de samenleving en de daarmee samenhangende complexiteit van systemen. De tweede ontwikkeling die is bestudeerd, is de overgang van relatiegericht handelen naar transactiegericht handelen.

Het begrip ‘menselijke maat’ is vervolgens nader gespecificeerd. Met een hanteerbare definitie in de hand is bekeken of het terugbrengen van de menselijke maat, gelet op de ontwikkelingen die hebben geleid tot de financiële crisis, een handelingsperspectief kan bieden bij het ontwerpen van maatregelen die crises of systeemfalen in vitale systemen moeten voorkomen. Daartoe wordt de wijze belicht waarop complexiteit en transactiegerichtheid de menselijke maat beïnvloeden, en waar de menselijke maat door complexiteit en transactiegerichtheid onder spanning komt te staan. Om de bruikbaarheid van de menselijke maat als crisisindicator voor vitale systemen te verifiëren, wordt vervolgens een aantal ontwikkelingen in de zorgsector gezien vanuit het perspectief van de menselijke maat. Hiertoe zal worden onderzocht op welke wijze de factoren complexiteit en trans-

actiegerichtheid zich in beide sectoren hebben gemanifesteerd of op dit moment manifesteren.

Vervolgens zullen conclusies worden getrokken over de impact van deze manifestatie op de menselijke maat in beide sectoren en worden aanknopingspunten geboden voor een handelingsperspectief voor de overheid. Hoe dient de overheid te handelen om de negatieve consequenties van het verdwijnen van de menselijke maat het hoofd te bieden of een terugkeer van de menselijke maat te stimuleren?

In hoofdstuk 2 worden complexiteit en transactiegerichtheid gedefinieerd en in relatie gebracht met de menselijke maat. Er wordt uitgebreid ingegaan op wat wordt verstaan onder deze begrippen en wat de spanningsrelaties tussen deze begrippen zijn. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het onderzoek naar de menselijke maat, transactiegerichtheid en complexiteit in de financiële sector. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt wederom ingegaan op de spanningsrelaties en welke triggers de mogelijke oorzaken vormen van het instorten van het systeem. Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoek naar de menselijke maat, op transactiegerichtheid en complexiteit in de zorgsector en op de interventies van de overheid ten bate van de menselijke maat. In de conclusie in hoofdstuk 5 wordt getracht een antwoord te geven op de geformuleerde hoofdvragen.

Noten

- 1 Drs. J.F. Hoogervorst, interview gehouden op 13 april 2010.
- 2 Drs. J.F. Hoogervorst, interview gehouden op 13 april 2010.

2

Complexiteit en transactie-gerichtheid in relatie tot de menselijke maat

Wij onderzoeken twee oorzaken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de financiële crisis, namelijk de toenemende complexiteit van het mondiale financiële systeem en de sterke transactiegerichtheid in de financiële sector.

In dit hoofdstuk schetsen we op basis van literatuuronderzoek een theoretisch kader aan de hand van deze twee begrippen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het begrip menselijke maat. Aan het eind zullen wij aangeven hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden en of er sprake is van spanningen binnen deze relaties.

2.1 Wat is complexiteit?

Over complexiteit in de financiële sector is veel gezegd en geschreven. Het is een thema dat steeds weer terugkomt in de beschouwingen over de oorzaken van de kredietcrisis. Maar wat is de betekenis van complexiteit voor de financiële sector? De term 'complex' wordt vaak verward met 'gecompliceerd'. In 'gecompliceerd' komt het Latijnse *plicare* voor, dat 'vouwen' betekent, terwijl in 'complex' het Latijnse *plectere* voorkomt, dat 'vlechten' betekent. In een gecompliceerde structuur zijn de onderdelen samengevouwen, waardoor eigenschappen van die onderdelen verborgen zijn (bijvoorbeeld een automotor). Het tegenovergestelde van 'gecompliceerd' is 'eenvoudig'. In een complexe structuur zijn de onderdelen verweven en wederzijdse afhankelijk, waardoor het geheel iets anders is dan de som van de delen (bijvoorbeeld een bedrijf). Het tegenovergestelde van 'complex' is 'onafhankelijk' (Auyang 1999).

In dit onderzoek wordt complexiteit gekoppeld aan sociale systemen. Zo'n systeem heeft de volgende kenmerken:

1. Het systeem bestaat uit een grote variëteit aan te onderscheiden actoren, die soms tegenstrijdige doelen hebben en verward zijn in interactie. Er is geen centrale controle.
2. Het gedrag van het systeem emergeert vanuit talloze gedragingen van de geïnterconnecteerde actoren en is daarom onvoorspelbaar.
3. Het systeem is niet in evenwicht of bevindt zich zelfs 'aan de rand van chaos', omdat het voortdurend wordt verstoord door gebeurtenissen en er nooit tijd is om een evenwicht te vinden.
4. Het systeem gedraagt zich non-lineair, zodat een kleine verstoring grote veranderingen kan veroorzaken in het gedrag van het systeem (*butterfly effect*¹), terwijl grote verstoringen zonder effect kunnen blijven.
5. Het systeem organiseert zichzelf, wat betekent dat het zijn gedrag en zonodig zijn structuur autonoom aanpast als reactie op onvoorspelbare gebeurtenissen, en dat het veerkrachtig genoeg is om de effecten van schadelijke invloeden op te vangen.

Complexiteit is niet per definitie problematisch. Complexiteit is zelfs onvermijdelijk om tot een goed functionerend systeem te komen dat meer is dan de som der delen. Door de complexiteit is het systeem immers veerkrachtig en heeft dit het vermogen om zich snel en adequaat aan te passen aan veranderende omstandigheden. Complexiteit wordt pas een probleem als de mogelijke impact van de negatieve gebeurtenissen niet meer aanvaardbaar is voor de betrokken actoren.²

Dat het systeem veerkrachtig is, betekent niet dat het systeem alles kan verwerken. Charles Perrow (1999) stelt dat ongevallen of crises in een systeem zich met name voordoen wanneer het systeem zeer complex is en er sprake is van een sterke koppeling tussen de processen in het systeem. De complexiteit van het systeem zorgt ervoor dat, anders dan bij lineaire systemen, de consequenties van interacties juist moeilijk zijn te onderkennen en te begrijpen. Wanneer dan ook nog verschillende delen in het systeem strak zijn gekoppeld, waardoor een gebeurtenis in een bepaald deel een direct effect zal hebben op andere delen van het systeem, zijn ongevallen of crises onvermijdelijk.

Dergelijke ongevallen worden niet veroorzaakt door een enkele fout of gebrek, maar vloeien dus direct voort uit de aard en de vorm van het systeem als zodanig. Daarom spreekt Perrow (1999) van ‘*normal accidents*’.

Een crisis van het systeem kan zijn oorzaak overigens ook vinden in ontwikkelingen van buitenaf (rampen of de invloed van andere systemen). In dit onderzoek concentreren we ons echter op het gevaar dat een systeem voor zichzelf kan zijn.

In dit onderzoek proberen we de werking van het systeem in kaart te brengen door aandacht te besteden aan de volgende drie zaken:

- Abstractie;
- Interdependentie;
- Schaalvergroting.

Deze zaken worden gekoppeld aan de kenmerken van het systeem.

Abstractie

Een complex sociaal systeem ontwikkelt een eigen abstracte werkelijkheid, waarbinnen de elementen en eigenschappen uit de buitenwereld (context) worden benut voor zover deze van waarde zijn binnen het systeem en ontdaan van hinderlijke en onnodige ballast. Door deze abstractie kunnen de communicatie en transacties tussen de actoren binnen het systeem adequater plaatsvinden dan daarbuiten. Het systeem wint aan kracht en wordt in zijn bestaan gelegitimeerd. Dit verklaart waarom ieder complex sociaal systeem de natuurlijke neiging heeft om zijn eigen werkelijkheid en handelingslogica te creëren. Maar door de interne abstractie worden de verbindingen tussen het systeem en de context waarbinnen het systeem bestaat dunner of worden zij zelfs doorgesneden (virtualisering; flow of spaces).

Interdependentie

Met interdependentie wordt bedoeld op onderlinge afhankelijkheden binnen het systeem. Wanneer er sprake is van duurzame en duidelijke relaties, vormt interdependentie een tegenwicht voor de abstractie, waardoor de complexiteit aanvaardbaar blijft.

Maar wanneer de onderlinge samenhang tussen de actoren sterk is, zal wie toetreedt tot het systeem, worden opgeslokt in een net van intensieve, complexe en onvermijdelijke relaties. Deze relaties zijn talrijk, divers en lopen in elkaar over, waardoor er onderlinge afhankelijkheden worden

geconstrueerd, die op het eerste gezicht niet te zien zijn. Actoren, feiten en relaties zijn daardoor niet meer bekend en wanneer ze wel bekend zijn worden ze niet meer begrepen. Gebeurtenissen kunnen een onverwacht effect hebben op andere actoren, dat zelfs kan leiden tot een crisis in het systeem (butterfly-effect). Omdat gedragingen van actoren en ontwikkelingen in relaties, mede als gevolg van reflexiviteit, niet kunnen worden voorzien, wordt de toekomst onzeker.

De factor snelheid, waardoor ontwikkelingen van actoren en veranderingen in relaties in hoog tempo en niet meer volgtijdelijk plaatsvinden ('flow of time'), maakt de verwarring en onvoorspelbaarheid alleen maar groter.

Schaalvergroting

Een complex sociaal systeem groeit wanneer binnen het systeem de communicatie intensiever wordt en transacties in aantal toenemen. Het positieve rendement van succesvolle relaties wordt (gedeeltelijk) gebruikt voor verdere expansie van het systeem. De omvang van het systeem neemt daardoor toe, en voor verdere expansie zullen relaties worden aangegaan met anderen van buiten het systeem. Het is ook mogelijk dat relaties van buiten in het systeem worden opgenomen.

Door de groei van het systeem neemt de complexiteit toe. Om adequaat te kunnen blijven functioneren binnen het systeem, kunnen zelfstandige actoren gaan samenwerken of fuseren tot een grotere organisatie. Door kennis en/of productiemiddelen te bundelen zijn deze grotere organisaties beter in staat dan de kleinere actoren om voordelige relaties aan te gaan binnen het systeem. Om optimaal van de schaalvoordelen te kunnen profiteren, zullen de grotere organisaties in complexe systemen overgaan tot het specialiseren van de interne processen. Hierdoor raken de taken en de kennis gefragmenteerd onder de professionals in de organisatie.

2.2 Wat is transactiegerichtheid?

Velen wijten het ontstaan van de financiële crisis aan de verschuiving van relatiegericht bankieren naar transactiegericht bankieren. Maar wat wordt precies verstaan onder transactiegerichtheid en hoe verhoudt dit zich tot relatiegericht handelen (Buiter 2008)?

2.2.1 Transactie in de economische theorie

Transactie betekent ruil volgens bepaalde voorwaarden. Binnen de economische theorie neemt het begrip transactie een centrale plaats in. Transacties maken goederen tot producten die in grotere hoeveelheden verhandeld kunnen worden. De transactie gaat daarbij uit van de logica van de markt. Producten hebben een waarde die gerelateerd is aan de verhouding tussen vraag en aanbod. Bij weinig aanbod en veel vraag (schaarste) ontstaat meer waarde voor het product. Deze waarde komt tot uitdrukking in een (hogere) prijs.

Voor de vrijemarkteconomen van de Chicago School (Ronald Coase, Milton Friedman) vormt de transactie de ordenende kern waar de economie om draait. Zonder transacties is er geen (vrije) markt waarop vraag en aanbod een ideaal evenwicht kunnen bereiken.

Er is een aantal voorwaarden noodzakelijk om een transactie te laten plaatsvinden. De belangrijkste zijn:

- De verdeling van bestaande bronnen en beloningen kan alleen door ruil worden gerealiseerd. Er moet dus een bepaalde vorm van arbeidsdeling bestaan die deze ruil noodzakelijk maakt.
- Elke partij moet een besef en vrijheid van keuze hebben, die de transactie tot op zekere hoogte vrijwillig maakt.

Centraal bij de totstandkoming van een transactie staan dus de mogelijkheid tot ruil van goederen (door verdeling van bronnen en beloningen) en de keuzevrijheid van de actoren die de transactie aangaan. Ook gaat de transactie uit van volledige rationaliteit van individuen bij hun keuzes en handelen op 'de markt'. Maar bovenal gaat de transactie uit van een risico. Transacterende partijen hebben namelijk altijd onvolledige en asymmetrische informatie over verleden, heden en toekomst. Vanwege dit risico is bij een transactie maximale transparantie noodzakelijk.

De grondlegger van de economische theorie, Adam Smith, beschrijft in *Wealth of Nations* (Smith 1776) de economische transactie als een handeling die primair gebaseerd is op eigenbelang:

'It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard of their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages.'

Transacties zijn niet gebaseerd op sociale en relationele waarden die de onderlinge verbondenheid tussen mensen (de gemeenschap) bepalen, zoals

welwillendheid, humaniteit en vriendschap. De transactie komt volgens Smith primair voort uit eigenbelang en de behoefte aan persoonlijk rendement. De belangrijkste motivatie is het streven naar zo veel mogelijk winst.

Niet het voldoen aan levensbehoeften en het lenigen van noden (*needs*) is het uitgangspunt, maar het behalen van wederzijds voordeel. Bij de transactie staat dus niet het publieke of gemeenschappelijke belang, maar het private belang voorop. Het handelen uit eigenbelang is echter volgens Smith niet schadelijk voor de samenleving, omdat het nastreven van het individuele belang uiteindelijk resulteert in het grootste maatschappelijke belang. De 'onzichtbare hand' van de vrije markt zorgt voor harmonie en evenwicht.

De economische theorie, die draait om de transactie, wordt sinds de jaren zeventig ook toegepast in de sturingsfilosofie van grote bedrijven en sommige overheidsorganisaties. Centraal hierbij staat de principaal – agenttheorie van Michael Jensen (Jensen en Meckling 1976). De principaal-agenttheorie verwijst naar de situatie waarin de principaal een agent inschakelt om een bepaalde taak uit te voeren. De agent streeft vaak andere belangen na dan de principaal en heeft tevens een informatievoorsprong op de principaal. Om toch voldoende controle over de agent te kunnen uitoefenen, gebruikt de principaal incentives, zoals prestatiebeloningen. Op deze wijze hebben beide partijen maximaal voordeel en kunnen de prestaties van de agent verenigd worden met de doelstellingen van de principaal. De arbeidsrelatie wordt volgens de principaal-agenttheorie een transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In beursgenoteerde ondernemingen is de principaal-agentrelatie zichtbaar in de relatie tussen aandeelhouders en managers. Door bonussen te geven ofwel variabel te belonen, worden managers gestimuleerd de primaire doelstelling van de aandeelhouder – maximalisatie van de winst en de aandeelhouderswaarde – na te streven.

2.2.2 Transactiegericht versus relatiegericht: transparantie versus vertrouwen

Transactiegericht handelen is de tegenpool van relatiegericht handelen. Bij relatiegericht handelen blijven de voorwaarden van een ruil in zekere zin onbepaald. In ieder geval is het vergaren van winst niet de dominante motivatie. Niet de directe wederzijdse voordelen van de transactie, maar wederkerigheid en interactie staan centraal. Deze wederkerigheid en interactie

tussen actoren zijn gebaseerd op wederzijdse waarden, op verbondenheid en gebondenheid, en op rendement op langere termijn. Omdat de voorwaarden van de ruil onbepaald blijven, draait relatiegericht handelen om vertrouwen tussen actoren.

Transactiegericht handelen is daarentegen gebaseerd op het behalen van wederzijds voordeel voor de transacterende partijen, op volledige keuzevrijheid en keuzerationaliteit, op efficiëntie en op rendement op korte termijn. Bij transactiegericht handelen zijn de voorwaarden van de ruil bepaald. Dit komt primair tot uiting in een product met een prijs. In het transactiegericht handelen staat daarom niet zozeer vertrouwen, maar transparantie (over de voorwaarden van de ruil) centraal.

In veel sectoren, privaats en publiek, wordt gesproken van een verschuiving van relatiegerichtheid naar transactiegerichtheid. Deze verschuiving komt primair tot uiting in drie ontwikkelingen:

- focus op product in plaats van klant;
- focus op winstmaximalisatie op de korte termijn;
- verminderde aandacht voor publieke functie.

2.3 De menselijke maat nader beschouwd

Zoals reeds opgemerkt in de inleiding wordt in de publieke discussie over crises in vitale systemen als de gezondheidszorg, onderwijs en het financiële systeem, veelvuldig het begrip de menselijke maat opgebracht, als ware het een panacee voor de kwalen in elk van deze complexe vitale systemen. Een van de hoofddoelen van dit onderzoek is het nader duiden en vervolgens hanteren van dit begrip bij het identificeren van belangrijke ontstaansoorzaken van crises in vitale systemen.

2.3.1 *De menselijke maat in het hedendaagse debat*

In het huidige maatschappelijke en politieke debat wordt in toenemende mate gerefereerd aan het begrip de menselijke maat. In discussies over stedenbouw, de sociale zekerheid en de veranderingen in de zorg en het onderwijs is veelvuldig de roep te horen dat de menselijke maat in het oog moet worden gehouden of moet terugkeren.

Een aantal krantencitaten uit de afgelopen jaren:

Over stedenbouw:

‘Het optimisme over de Zuidas heeft plaatsgemaakt voor forse kritiek en ongelof. Nog even en we kijken tegen leegstaande kantoorpanden aan, is de teneur. De oplossing: terug naar de menselijke maat’ (Boersma en De Sonnaville 2008).

Over zorg en onderwijs:

‘De fusiegolf heeft vervreemding veroorzaakt onder personeel en cliënten. De menselijke maat is uit het oog verloren. Voor leraren is onvrede over het management een van de belangrijkste redenen het onderwijs te verlaten. Ook in de gezondheidszorg bestaat veel onvrede over managers die zich met het werk van professionals bemoeien’ (de Volkskrant 2007).

‘Het automatisme van verdergaande schaalvergroting moet worden doorbroken. De afweging van de voor- en nadelen moet scherper worden gemaakt. Om de menselijke maat terug te krijgen. Om de invloed van burgers en klanten te vergroten. Om betrokkenheid en verantwoordelijkheid weer vorm te geven’ (Dijsselbloem en Kalsbeek 2005).

Over het sociale zekerheidsstelsel:

‘In de uitvoering staat de menselijke maat voorop. Wij willen aansluiten bij de ervaringen van de mensen zelf, bij hun persoonlijke situatie’ (Trouw 2005).

Bij stedenbouw betreft het pleidooi voor de menselijke maat veelal een verzet tegen het uitgangspunt van ‘groot, groter, grootst’ en een roep om de terugkeer naar kleinschaligheid en diversiteit.

Ook in de zorg en het onderwijs wordt bij de roep om de terugkeer van de menselijke maat vooral de relatie gelegd met schaalvergroting (fusies van ziekenhuizen, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen) en de hiermee gepaard gaande toename van bureaucratie. Centrale thema’s zijn de noodzaak van kleinschaligheid, menselijk contact, beheersbaarheid en aandacht voor de persoonlijke beleving en situatie van mensen.

2.3.2 Historisch en hedendaags perspectief

In de historische ontwikkeling van het concept van de menselijke maat zijn twee aspecten te onderscheiden. Enerzijds de subjectieve werkelijkheidsbe-

leving van de individuele mens als maat der dingen. Anderzijds de menselijke maat als weerspiegeling en symbool van het goede (kosmische orde).

De oorsprong van het begrip de menselijke maat voert terug tot de Griekse oudheid. Protagoras (480 – 410 v.Chr.) – tijdgenoot van Socrates en de eerste en belangrijkste van de Sofisten – introduceert in zijn verhandeling *Alètheia* (Waarheid) de homo mensura-stelling:

‘De mens is de maat van alle dingen, van wat is dat het is, van wat niet is dat het niet is.’

De homo mensura-regel breekt met de tot dan toe heersende ‘verticale’ ethiek, waarbij door de goden opgelegde normen gelden. Uitgangspunt van de stelling is dat de waarde der dingen, en in het verlengde daarvan de waarheid omtrent de dingen, niet in een buitenzintuiglijke werkelijkheid ligt, maar zich bevindt binnen het waarnemings- en handelingsperspectief van mensen in wisselende omstandigheden. De subjectieve werkelijkheidsbeleving van de individuele mens geldt als maat der dingen (Bakker 1986).

Tijdens de renaissance treedt het concept van de menselijke maat opnieuw naar de voorgrond. In het bijzonder waren de humanisten de vertegenwoordigers van een mentaliteit waarin de mens centraal staat.

In de humanistische filosofie staat de mens symbool voor de goddelijke schepping. Als wereld op zich vormt de mens een microkosmos en als zodanig vormt hij een directe afspiegeling van de macrokosmos. Door deze microkosmos – de mens in zijn schoonste wezen – te bestuderen, leert men de kosmos en in het bijzonder de idee van het Goede en Schone kennen. Tijdens de renaissance staat de mens als beeld en maat symbool voor de goddelijke en kosmische orde.

In het gebruik van het concept van de menselijke maat in het hedendaagse maatschappelijk debat komen twee aspecten duidelijk naar voren. In het gebruik van het begrip staat de werkelijkheidsbeleving van de mens centraal. Ook wordt een duidelijk positieve waarde toegekend aan het hanteren van de menselijke maat. En deze positieve waarde lijkt steeds meer een gedeelde waarde te worden.

Het hedendaagse begrip van de menselijke maat, zoals in de genoemde citaten naar voren komt, vormt in zekere zin een samengaan van de homo mensura-stelling van Protagoras en het mensbegrip van de renaissance.

Enerzijds gaat het uit van (het belang van) de individuele subjectieve beleving van de mens, anderzijds impliceert de menselijke maat het (universele) goede. In het huidige politieke debat komt de morele kant sterk naar voren. De menselijke maat staat nadrukkelijk voor de juiste maat. In die zin symboliseert de menselijke maat in het huidige debat, evenals ten tijde van de Renaissance, een soort goddelijke orde en schaal. De menselijke maat lijkt een bezwering te zijn voor maatschappelijke problemen.

In alle bovengenoemde citaten over de menselijke maat staat één ding centraal: het belang van de persoonlijke beleving van de mens ten aanzien van (beleids)systemen en omgevingen.

In de verschillende referenties aan en formuleringen van de menselijke maat zijn vier hoofdelementen aan te wijzen die gezamenlijk de hedendaagse betekenis van het begrip vormen. Deze elementen vormen de basis voor het begrip menselijke maat.

- overzicht;
- herkenning;
- zeggenschap;
- eigen verantwoordelijkheid: ruimte.

Uitgangspunt hierbij is de verhouding van de mens ten opzichte van het systeem en de positie die hij daarin inneemt.

Overzicht

Overzicht en kleinschaligheid vormen een bijna fysieke uiting van de menselijke maat. Het is voor mensen van groot belang dat zij zich in zowel fysieke omgevingen als sociale systemen kunnen oriënteren en systemen kunnen overzien en doorzien. Hiervoor is het noodzakelijk dat deze proportioneel en transparant zijn voor de mens.

Herkenning

Enerzijds betekent de menselijke maat hier de behoefte van mensen aan persoonlijk contact met 'gelijken'. Anderzijds betekent het de noodzaak voor organisaties en systemen om de persoonlijke ervaring en situatie van mensen als uitgangspunt te nemen, zodat mensen zich hiertoe kunnen verhouden.

Zeggenschap

Bij zeggenschap als element van de menselijke maat staat centraal dat mensen de behoefte hebben systemen en situaties te kunnen beïnvloeden en beheersen. Dit aspect van de menselijke maat komt in het huidige maatschappelijke debat sterk tot uiting in de veranderende rol van professionals (artsen en docenten) in de zorgsector en het onderwijs. Door de toenemende macht van (overkoepelend) management in zorg en onderwijs krijgen artsen en docenten minder ruimte om zelf invloed uit te oefenen op het 'primaire proces'. Het gevoel van zeggenschap gaat hierdoor verloren.

Eigen verantwoordelijkheid

Bij eigen verantwoordelijkheid staat centraal dat mensen de behoefte hebben verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen handelen en hier voldoende ruimte voor te hebben of krijgen. In zekere zin zijn de andere drie elementen van de menselijke maat – overzicht, herkenning en zeggenschap – voorwaardelijk voor het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van de eigen verantwoordelijkheid. Zonder voldoende overzicht, herkenning en zeggenschap is het immers niet mogelijk de consequenties van het eigen handelen te overzien en ten volle de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen en dragen. Het gaat hier om de eigen verantwoordelijkheid van mensen in en tegenover het systeem. De eigen verantwoordelijkheid van mensen in het systeem, bijvoorbeeld als lid van de Raad van bestuur van een grote bank, vertaalt zich vervolgens ook in een eigen verantwoordelijkheid van de instituties als sleutelspelers in het systeem.

2.4 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat

In dit hoofdstuk hebben we aan de hand van de theorie een beeld geschetst van drie begrippen die in ons onderzoek een rol spelen. Deze drie begrippen kennen elk hun eigen achtergrond en theorie, maar laten een grote samenhang zien. Bij de menselijke maat staat één ding centraal: het belang van de persoonlijke beleving van de mens bij (beleids)systemen en omgevingen. In het ontwerp en het functioneren van deze systemen bestaat er een relatie met de persoonlijke belevingswereld en de behoefte van de individuele mens aan overzicht. Bij complexiteit gaat het om het systeem. Om de overzichtelijkheid binnen complexe systemen toe te laten nemen,

zou het systeem versimpeld moeten worden. Zo kan iedereen het systeem begrijpen en over voldoende informatie beschikken. Volgens Teisman³ zou het simpelweg vereenvoudigen van een complex systeem betekenen dat de ontwikkeling stopt. Dit toont een duivels dilemma. Het is de kunst te balanceren tussen enerzijds transparantie en ordelijkheid en anderzijds ondoorgrondelijkheid en anarchie.

Bij transactiegerichtheid (versus relatiegerichtheid) gaat het om de positie van het individu en de positie die het individu inneemt ten aanzien van het systeem. Hoe het individu zich verhoudt tot een systeem waarin transactiegericht wordt gehandeld, wordt in grote mate bepaald door de mate van transparantie van het systeem.

2.4.1 Het hedendaags debat

In het hedendaags debat speelt het begrip menselijke maat een grote rol. Hierin is het vaak synoniem voor kleinschaligheid, menselijk contact, beheersbaarheid en aandacht voor persoonlijke beleving en de situatie waarin mensen zich bevinden. De werkelijkheidsbeleving van de mens staat centraal en het begrip kent een positieve connotatie.

Vooraf in de politiek wordt vaak gerefereerd aan de menselijke maat. Dan doelt men vaak op het terugbrengen van de menselijke maat in de publieke sector. Scholen zijn te groot, de zorg is te complex, de afstand tot de klant is te groot. Maar wat is de menselijke maat? Het begrip menselijke maat wordt wel veelvuldig gebruikt, maar niemand kan exact duiden wat ermee wordt bedoeld, behalve dan dat men vaak verwijst naar de omvang van de schaal, de onoverzichtelijkheid en onbeheersbaarheid, en het verdwijnen van de menselijke relatie.

Uit het gebruik van de begrippen binnen het maatschappelijk debat over de menselijke maat (zie hiervoor ook § 2.3.2) blijkt de relatie tot de complexiteit en de transactiegerichtheid. Deze drie begrippen kennen een grote mate van samenhang. Wanneer gesproken wordt over menselijke maat en het verdwijnen daarvan, wordt vaak ingegaan op de toegenomen complexiteit van de samenleving. Systemen waarbinnen mensen moeten functioneren zijn onoverzichtelijk en ondoorgrondelijk geworden. Dit kan leiden tot een informatieachterstand en daarmee mogelijk verkeerde keuzes. Ook het verdwijnen van de relatie met de klant is van invloed op de menselijke maat. Klanten hebben geen naam meer, maar een nummer. Dit leidt tot de vraag of medewerkers in verschillende sectoren, zoals in de zorg

en het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook bij banken, nog wel weten voor wie ze het doen.

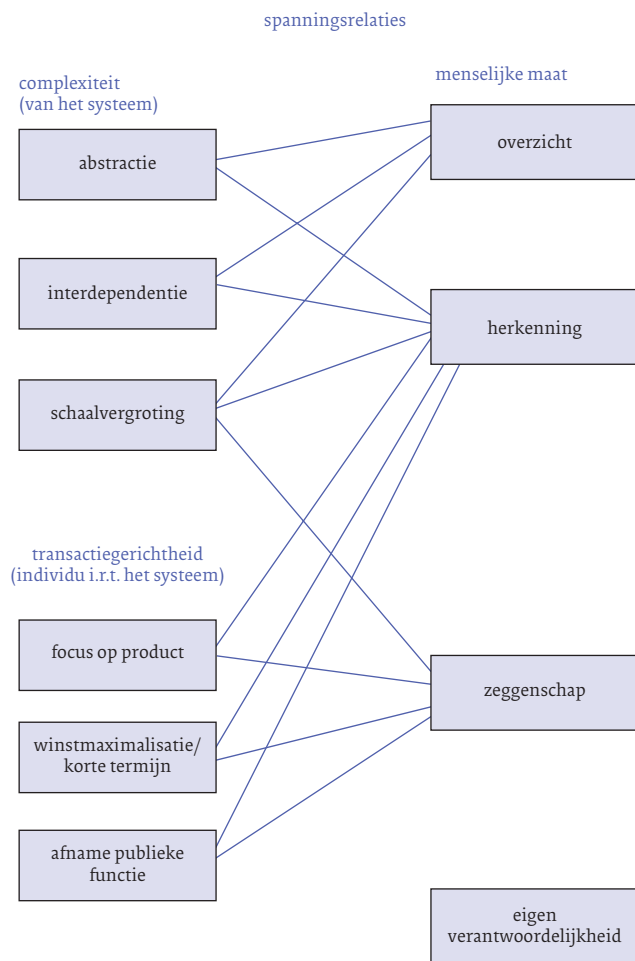
Als we kijken naar mogelijke oorzaken van een crisis, spelen ons inziens de ontwikkelingen die wij zien bij de toegenomen complexiteit en de transactiegerichtheid een grote rol. Er is, denken wij, sprake van een sterke wederzijdse beïnvloeding tussen deze ontwikkelingen en de elementen die wij hebben benoemd bij de menselijke maat. Sterker nog, er is sprake van mogelijke spanningsrelaties.

Figuur 1 geeft inzicht in de relatie tussen de aspecten van complexiteit en transactiegerichtheid en de eerder in dit hoofdstuk onderscheiden elementen van de menselijke maat. Zo heeft een toename van de abstractie van de werkelijkheid en van informatie invloed op de mogelijkheid voor de mens om het geheel te kunnen overzien en zich te oriënteren.

In de volgende hoofdstukken wordt inzicht verschaft op welke wijze de verschillende aspecten van complexiteit en transactiegerichtheid zich manifesteren in de financiële en de zorgsector, waarna de doorwerking daarvan op de menselijke maat in beide sectoren in beeld wordt gebracht. Belangrijk hierbij is de bijzondere positie die de eigen verantwoordelijkheid inneemt in dit schema. De eigen verantwoordelijkheid, één van de kernelementen van de menselijke maat, lijkt onaangeraakt door de elementen van complexiteit en transactiegerichtheid. Op deze bijzondere positie van de eigen verantwoordelijkheid zal in de volgende hoofdstukken dieper worden ingegaan.

Figuur 1

De relatie tussen complexiteit en transactiegerichtheid en de elementen van de menselijke maat



Noten

- 1 Het *butterfly effect* is een metafoor uit de chaostheorie om aan te duiden dat een kleine oorzaak in vele complexe systemen onvoorspelbare, ernstige gevolgen kan hebben.
- 2 Prof. dr. ing. G.R. Teisman, interview 13 april 2010.
- 3 Prof. dr. ing. G.R. Teisman, interview op 13 april 2010.

3

Een onderzoek naar de menselijke maat in de financiële sector

De financiële crisis die zich sinds september 2008 wereldwijd ontvouwde en die uitmondde in een economische crisis van zeer grote omvang, vond zijn oorsprong in de Verenigde Staten. De directe aanleiding was het uiteenspatten van de woningmarktzeepbel toen duidelijk werd dat veel slechte ofwel subprime hypotheeklen waren verstrekt.

Casus familie Jones

De familie Jones in Akron, Ohio was niet kredietwaardig. De hypotheekvorm werd echter op hun situatie aangepast. In de eerste twee jaar hoefde de familie Jones nul procent hypotheekrente af te dragen. Daarna zou de rente echter met een sprong worden verhoogd tot vijftien procent. Als de familie Jones vervolgens in gebreke bleef, verviel het huis aan de hypotheekverstrekker. De familie Jones werd op straat gezet. De hypotheekverstrekker kon de winst incasseren door het huis tegen een hogere prijs te verkopen. Speculeren op voortdurende huizenprijsstijgingen maakte deze hypotheekvorm lucratief. De hypotheek werd opgeknipt en verpakt in andere financiële producten, zogenaamde derivaten, en over de hele wereld verhandeld. Het gevolg hiervan was een door de korte termijn gedreven 'rat race', waarbij voor bankiers de focus lag op het zoveel mogelijk 'waarde' scheppen voor de aandeelhouder en voor zichzelf. Negen procent van de hypotheek van de familie Jones is uiteindelijk op de balans van Fortis terecht gekomen. Na de vrije val van de Amerikaanse huizenprijzen werden deze derivaten zwaar verliesdragend met alle bekende gevolgen van dien.

Bron: Op zoek naar de wortels van de kredietcrisis (Witteloostuijn 2008).

Het voorbeeld van de familie Jones illustreert hoe de financiële crisis de complexiteit in de financiële sector en de sterke mate van transactiegerichtheid heeft blootgelegd.

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze complexiteit en transactiegerichtheid zich in de financiële sector hebben gemanifesteerd en nog steeds manifesteren. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de eerder geïdentificeerde uitingsvormen van complexiteit:

- abstractie van de werkelijkheid en van informatie;
- interdependentie;
- schaalvergroting.

Bij de beschrijving van transactiegerichtheid worden de volgende drie centrale elementen uitgelicht:

- focus op product (in plaats van klant);
- focus op winstmaximalisatie voor de korte termijn;
- verminderde aandacht voor de publieke functie.

3.1 Complexiteit in de financiële sector

Volgens directeur Wellink van De Nederlandsche Bank is complexiteit niet de oorzaak van de crisis, maar hebben de omstandigheden het mogelijk gemaakt dat de complexiteit van het stelsel heeft kunnen bijdragen aan de crisis (Wellink 2009). Hij wijst op de noodzaak van complexe systemen in de ontwikkeling van de maatschappij en zegt dat deze systemen veelal zijn ontworpen omdat ze bruikbaar en efficiënter zijn dan simpele systemen. Door innovatie en complexiteit is de mogelijkheid voor het systeem om kapitaal efficiënt te verdelen vergroot. Wellink pleit echter ook voor het meer beheersbaar maken van de complexiteit en voor verbetering van de veerkracht van het financiële systeem en de financiële instellingen, zodat deze beter bestand zijn tegen schokken. Dit is van groot belang voor de financiële stabiliteit en voor het voorkomen van het omvallen van grote systeembanken, analoog aan het theoretisch perspectief van Teisman (zie § 2.1).

Wellink worstelt dus ook met het dilemma van de complexiteit. Enerzijds moet de complexiteit in het financiële systeem behouden blijven om tot een goed functionerend, veerkrachtig en adaptief systeem te komen. Anderzijds moeten de excessen van de complexiteit bestreden worden en

moet het systeem dus in bepaalde mate beheersbaar worden, zodat de actoren weer vertrouwen krijgen. Het gevaar van te veel ordelijkheid en verlies aan aanpassingsvermogen en veerkrachtigheid is anders aanwezig. Hierin schuilt het gevaar dat het financiële systeem of de gebruikers van dat systeem de creativiteit verliezen om met het systeem te kunnen omgaan en vernieuwingen te kunnen realiseren.

3.1.1 *Abstractie van de werkelijkheid*

De maatschappij, waarin de informatietechnologie een grotere rol is gaan spelen, heeft ervoor gezorgd dat geld zeer volatiel is geworden. Bij geldtransacties spelen tijd en locatie geen rol meer en zijn de transactiekosten verwaarloosbaar klein geworden. Dat is de reden dat er in de financiële wereld telkens enorme aantallen transacties kunnen plaatsvinden, waarbij het geld steeds weer op zoek is naar hogere rendementen.

In de financiële wereld is veel geld verdiend. Daarbij is niet alleen informatie over de werking van de markt van belang, maar vooral ook de ICT. Snelle internetverbindingen en geavanceerde software maken het mogelijk om met behulp van krachtige computers in milliseconden allerlei handelsstrategieën op de beurs door te rekenen. Als blijkt dat een aandeel in verhouding tot andere fondsen te laag gewaardeerd is, wordt dat in een fractie van een seconde automatisch gekocht. Per transactie is de winst klein, maar door zeer veel transacties uit te voeren, kan veel geld verdiend worden. Het is inmiddels een van de lucratiefste vormen van handel op Wall Street (Wessel 2010). Hoe sneller, hoe meer winst gemaakt kan worden. In 2009 is waarschijnlijk meer dan de helft meer van het volume aan transacties via *high frequency trading* gerealiseerd. Er werden zelfs zogenaamde Quantfonden opgericht, waarbij via computermodellen werd bepaald of een investering in bepaalde waarden aantrekkelijk was. In het meest extreme geval beslist de computer en komt er geen menselijk oordeel meer aan te pas. De investering werd gezien als de optimale rationele keuze.

Zo heeft het financiële systeem in de laatste decennia een eigen dynamiek ontwikkeld die steeds meer los is komen te staan van het reële economische systeem, waarin productie en handel gerelateerd zijn aan materiële producten. Financiële producten vinden dan wel hun oorsprong in materiële producten, maar vormen niet meer dan een abstractie van de waarde daarvan. De van oorsprong materiële producten worden in de financiële

wereld gerepresenteerd door verhandelbare financiële producten, die zijn geabstraheerd met behulp van een eigen taal, getallen, regels en afspraken. De abstractie bezit alleen die eigenschappen die relevant zijn in de eigen handelingslogica van het financiële systeem.

Door het creëren van zijn virtualiteit heeft het financiële systeem zich bovendien weten los te maken van tijd en locatie en op die manier optimaal geprofiteerd van snelheid en locatieongebondenheid. Maar het werkte ook andersom. Omdat de financiële wereld, anders dan de reële economie, geen of minimale grenzen kent in tijd en locatie, konden met behulp van financiële modellen telkens in een hoog tempo nieuwe producten worden ontwikkeld en transacties beargumenteerd. Op deze wijze werd de financiële wereld steeds groter, virtueel en complexer, en kwam zij telkens verder te staan van de reële economie. De verbindingen tussen het financiële systeem en de oorspronkelijke context werden steeds dunner en de abstrahering van de werkelijkheid werd steeds groter.

In het essay *Global Microstructures: The Virtual Societies of Financial Markets* beschrijven Knorr Cetina en Brügger (2002) de wereld van valutatraders vanuit een sociologisch perspectief. In luttele seconden vinden transacties met een waarde van tientallen miljoenen plaats. In het handelen van de trader en de afwegingen die gemaakt worden is de klant heel ver weg. Op *trading floors* verspreid over de wereld communiceren traders, losgemaakt van de eigen lokale omgeving en organisatie, wereldwijd via computerschermen in een gezamenlijke tijdsdimensie.

Conversatie tussen twee traders waarin een valutatransactie plaatsvindt:

1 FROM GB4L GB4NY GLOB SPOT LDN * 0923GMT 251196*/3377

2 Our Terminal: GBIZ Our user : !Name of Spot Dealer1

3 CHF 10 PLS

4 # !InSD16267

5 67

6 # 10 MIO AGREED

7 # VAL 27NOV96

8 # MY CHF TO DIRECT

9 # THANKS AND BYE

Bron: Knorr Cetina en Brügger (2002)

In het handelen van de traders staat echter niet alleen de transactie, maar ook de relatie centraal. Niet de relatie tot de klant, maar de relatie tot elkaar. In contrast met de focus van de trader op het maken van de deal en het ontbreken van enige relatie met de klant, blijken traders onderling wel degelijk aandacht te hebben voor het onderhouden van een duurzame relatie. Zo draait het wereldwijde netwerk van traders om wederkerigheid in de vorm van een wederzijdse verplichting om de markt levend te houden. Dit betekent dat soms ingegaan moet worden op een bod dat niet interessant of zelfs verliesgevend is. Als een trader hier niet aan meedoet, wordt hij buitengesloten.

Het handelen van traders richt zich op de relatie tussen (zaken)banken onderling. In de ontwikkeling van de financiële sector is het interbancaire verkeer en de rol van de professionele klant steeds belangrijker geworden ten opzichte van de consument. Institutionele beleggers, bedrijven en banken zelf zijn op zoek naar winstmaximalisatie en daarmee naar de meest winstgevende transactie. Het verkeer tussen banken onderling is ook meer transactiegericht geworden. Het verhandelen van risico's aan andere banken komt primair voort uit eigenbelang. Het recente voorbeeld van Goldman Sachs, waarbij de bank wordt beschuldigd niet te hebben verteld dat een hedgefonds speculeerde op waardedaling van een hypotheekproduct dat de bank verkocht, laat dit zien.

3.1.2 Interdependentie

Volgens Wellink (2009) is het huidige financiële systeem een complex systeem dat wordt gekenmerkt door een hoge mate van onderlinge verbondenheid. Ook Ten Cate¹ ziet in de onderlinge verwevenheid een belangrijke oorzaak voor de complexiteit van de sector: 'De Rabobank financiert ABN-AMRO en andersom; er is een bijzonder grote wederzijdse afhankelijkheid, dat als gevolg heeft dat wanneer één (grote) bank zijn geld uit een andere bank terugtrekt, het risico zeer groot is dat de bank omvalt (mede vanwege gebrek aan vertrouwen van andere banken).'

Toch werden de risico's van de verwevenheid jarenlang onderschat. Docters van Leeuwen² zegt dat niemand het risico had ingeschat van het omvallen van Lehman: 'De risico's waren gespreid en niemand had door dat alles zo verweven was dat als één bank omviel, ze allemaal om zouden (kunnen) vallen.'

De onderlinge verwevenheid in de financiële sector wordt veroorzaakt door de makkelijke verhandelbaarheid van financiële producten, waardoor met hoge snelheid ontelbare onderlinge transacties kunnen worden gedaan. De hierdoor veroorzaakte sterke groei van het volume van de financiële sector en de diversiteit en gelaagdheid van de te verhandelen producten maakte het steeds ingewikkelder om adequaat te kunnen handelen in de sector.

Bij een simpele lening loopt de bank een unilateraal risico ten opzichte van de lener ter hoogte van het uitgeleende bedrag. In de derivatenhandel zijn de risico's echter bilateraal, omdat beide partijen een risico lopen. En deze risico's veranderen steeds gedurende deze looptijd, omdat deze gekoppeld zijn aan bewegingen op de markt. Doordat de waarde van de onderliggende risico's van gestructureerde producten niet goed kan worden bepaald, kan de waarde van het derivatencontract op een willekeurig tijdstip in de toekomst nog slechts bij benadering worden geschat (OCC 2009). Deze verschuiving van unilaterale naar bilaterale risico's betekende een enorme toename van de verwevenheid en een verdere onthechting van de verhandelde financiële producten van de oorspronkelijke bron.

Ook overheden kenden de oorzaken van de crisis niet. Hierdoor werkten de overheidsinterventies aan het begin van de crisis niet. John B. Taylor (2009) wijst ons erop dat overheden maatregelen namen die niet het beoogde effect hadden en de crisis alleen maar verergerden. Zo zorgde de in de vs aangekondigde steunmaatregel in september 2008 voor nog meer onrust en verlies aan vertrouwen, omdat de effectiviteit van het plan en de voorwaarden onduidelijk waren.

Het gevaar van onzichtbaarheid en onbegrijpelijkheid is altijd aanwezig. Voor het omzetten van de enorme hoeveelheid informatie in bruikbare kennis ten behoeve van de handel is binnen de banken steeds meer specialisatie nodig. De kans op een succesvolle transactie is immers groter als de actor een zo goed mogelijk inzicht heeft in effecten van de transacties en wellicht op de effecten kan sturen. De banken trokken daarom steeds meer specialisten aan die de essentiële kennis beheerden en modellen uitdachten waarmee getracht werd om gebeurtenissen te voorspellen en zo de abstracte werkelijkheid te beheersen.

Voor de klanten van de banken zijn deze relaties tussen de instellingen, de andere klanten en de financiële producten praktisch onzichtbaar.

Analyses van de kredietcrisis hebben vele tot dan toe onbekende onderlinge relaties aan het licht gebracht. Ongetwijfeld zullen vele relaties ook nu nog onzichtbaar zijn en dat wellicht voor altijd blijven.

3.1.3 Schaalvergroting

De omvang van de financiële sector staat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw niet meer in verhouding tot de reële economie. De handel in kredietderivaten groeide in de periode van 2003 tot 2007 met 100% per jaar (OCC 2008). Vooral de derivatenhandel buiten de beurzen om is fors gestegen en had in juni 2009 een onderliggende waarde van meer dan 600 biljoen dollar (IMF 2010). Dat is ongeveer vijf keer de waarde van het wereldwijde BNP.

De grotere volumes en de steeds complexere producten stimuleerden banken om te investeren in kennis, rekenkracht en efficiënte klantsystemen. Omdat dit voor kleinere banken niet haalbaar is, heeft schaalvergroting onder de banken plaatsgevonden. Ook de mogelijkheden om middelen van de ene divisie te benutten in de andere divisie en de mogelijkheid van koppelverkoop met bijvoorbeeld verzekeringen stimuleerden schaalvergroting.

Sommige banken werden zo groot dat zij door hun omvang, internationale karakter en de aard van de financiële dienstverlening een domino-effect kunnen veroorzaken onder andere financiële instellingen en in de economie als zij niet meer aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Door de onderlinge verwevenheid kon het omvallen van een dergelijke systeembank, zoals Lehman Brothers, leiden tot een wereldwijde financiële crisis.

Volgens De Waal³ zijn banken niet *'too big to fail'*, maar *'too big to succeed'* op het moment dat ze vanwege die groeidrift en internationale expansiedrift zo groot worden dat ze uiteindelijk niet meer te besturen zijn: 'Had ik zelf toen in de Raad van commissarissen gezeten, dan had ik het ook niet zien aankomen. De risico's waren niet zichtbaar en de immense instorting van de Amerikaanse huizenmarkt werd totaal niet voorzien.' ING tracht het bedrijf weer bestuurbaar te maken door afsplitsing van de verzekeringstak en te focussen op minder verschillende activiteiten. Niet inkrimping maar wel focus dus, *'back to basics'*.

Toen de crisis zich in omvang ontvouwde, hebben in Amerika de investeringsbanken Goldman Sachs en Morgan Stanley besloten een traditionele

commerciële bank te worden. Van de oorspronkelijke vijf grootste zakenbanken in de wereld was Lehman Brothers inmiddels al failliet en waren Merrill Lynch en Bear Stearns overgenomen door commerciële banken (resp. Bank of America en JP Morgan Chase).

3.1.4 Hoe de toegenomen complexiteit kon leiden tot een crisis

Voor de bancaire sector werd zowel de complexiteit als de schaalvergroting steeds problematischer. Kennisontwikkeling heeft ertoe geleid dat de financiële sector steeds meer het domein is geworden van topspecialisten. De actoren die over minder toegang tot kennis beschikken, zijn daardoor afhankelijk geworden van de specialisten binnen het systeem. Ten Cate⁴ zegt dat dit zelfs voor de Raad van bestuur van grote banken geldt, omdat het voor hen onmogelijk is om alle financiële producten en zeker de verbanden tussen deze producten te doorgronden.

‘Het gaat om zeer specialistische kennis bij met name wholesale banking. De productontwikkelaars zijn hyperintelligent, en zij en de treasury-afdeling zijn de enigen die echt de producten en de verwevenheid tussen de producten kunnen begrijpen. De sturing hierop vanuit Raad van bestuur is heel moeilijk en daarom draait het om vertrouwen; de Raad van bestuur moet (kunnen) vertrouwen op de specialisten en op eigen *gut feeling*.’

Toch hadden de meeste actoren in de financiële sector tot het aanbreken van de crisis het gevoel dat zij het financiële systeem voldoende begrepen. Of in ieder geval klonken tot die tijd weinig tegengeluiden. De gebeurtenissen in de jaren 2007-2009 veranderden dat beeld dramatisch. De financiële wereld, die zo gewend was aan winstgevende banken, werd door de actoren ineens als buitengewoon complex ervaren. Hoewel de subprimecrisis van 2007 vergeleken bij de grootte van de banken relatief beperkt was, reageerden de banken alsof de meeste van hun relaties zwaar getroffen waren door de crisis. Verwarring en onzekerheid volgden en dat leidde tot de meest massale toevlucht in veilige producten sinds de crisis in de jaren dertig (Caballero en Simsek 2009). Men vertrouwde niemand meer en het systeem werd niet meer begrepen.

Docters van Leeuwen⁵ merkt in dat kader op dat de banken elkaars balansen niet meer vertrouwden. ‘*Special purpose vehicles* waarin bijzondere risico’s waren verpakt, stonden niet op balans met instemming van accountants. Ook waren de regels van verslaglegging niet eenduidig.’

Volgens Ten Cate⁶ lag de handel volledig stil. ‘Zelfs de Rabobank kon als enige private bank met een triple A rating niet langer dan één dag geld lenen. Hier had niemand rekening mee gehouden.’

Ook het IMF slaat alarm in zijn Jaarrapport over financiële stabiliteit 2009: *‘The current crisis has demonstrated that a systemic approach is now urgently needed, since complex financial systems can potentially amplify the actions of single firms to a degree that can have damaging collective effects. Indeed, a seemingly well-capitalized and liquid institution can nevertheless become distressed through the actions of its peers, a “run” by wholesale creditors, or even contagious declines of equity values. The issue now facing authorities is not whether to attempt to identify systemic risks, but how best to do so in an interconnected global financial system with incomplete information’* (IMF 2009).

Deze constatering van het IMF is een bevestiging dat de *normal accidents*-hypothese van Perrow (zie § 2.1) ook opgaat voor de financiële sector. De financiële crisis heeft zich immers voorgedaan op het moment dat er sprake was van een hoge mate van complexiteit én een strakke koppeling tussen de actoren. De crisis vloeide binnen deze context onvermijdelijk en direct voort uit de aard en de vorm van het systeem.

Ook de ondoorgroendelijkheid van het systeem is een belangrijke oorzaak van de crisis in de financiële sector. Lipshaw is van mening dat de financiële crisis voor een deel een epistemologische oorzaak heeft, die hij treffend samenvat in: *‘We don’t know, what we don’t know’* (Lipshaw 2009). Daarbij haalt hij Schwarz aan, die zegt dat complexiteit investeerders en andere deelnemers aan de markt de informatie onthoudt die zij nodig hebben om efficiënt te opereren. Het komt er dus op neer dat we in de financiële sector niet weten wat we niet weten, en daardoor durven we niet meer te handelen. De crisis heeft de onvoorspelbaarheid kennelijk ondraaglijk gemaakt.

3.2 Transactiegerichtheid in de financiële sector

‘In mijn tijd bij ABN-AMRO stonden vier waarden centraal: integriteit, professionaliteit, respect en teamwork. Tegen zeker drie van deze waarden, integriteit, teamwork en respect voor de klant, is gezondigd.’⁷

Volgens ex-voorzitter van de Raad van bestuur van ABN-AMRO Jan Kalff is in de financiële sector de afgelopen decennia sprake geweest van een verandering van de taakopvatting. Een verandering van taakopvatting die heeft gezorgd voor een verandering in het waardesysteem van bankiers.

Zowel in het rapport van de commissie-Maas (Adviescommissie Toekomst Banken 2009) als in de hoorzittingen van de commissie-De Wit met (oud-)bankiers wordt deze verandering geduid als een verschuiving van relatiegericht naar transactiegericht bankieren. Een verschuiving die er, volgens deze getuigen, mede toe heeft geleid dat de financiële crisis is ontstaan.

In de Joop den Uyl-lezing onderstreept econoom Willem Buiters (2008) deze analyse. Volgens hem is het financiële systeem van oudsher een combinatie van op relaties gerichte financiële bemiddeling (*'relations oriented model'*, oftewel ROM) en op transacties gerichte financiële bemiddeling (*'transactions oriented model'*, oftewel TOM). Buiters stelt dat in de gehele financiële sector, maar vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, het ROM-model te dominant is geworden.

In de financiële sector is de verschuiving van relatiegerichtheid naar transactiegerichtheid vooral zichtbaar in de verschuiving van de focus van klant naar product. Relatiegericht handelen in de financiële sector stelt de klant en in bredere zin de relatie met de samenleving – oftewel het publieke belang – centraal. Het transactiegericht handelen in de financiële sector stelt het product en het eigen, private belang centraal.

De transactiegerichtheid in de financiële sector hoeft in de kern echter geen bedreiging te vormen. Transacties tussen bank en klant en tussen banken onderling vormen van oudsher de basis voor het goed functioneren van het financiële systeem als geheel. Daarbij zijn transacties, uitgaande van de economische theorie van Smith, primair gericht op een 'natuurlijk' evenwicht en harmonie tussen vraag en aanbod. Transacties gaan immers uit van *wederzijds* voordeel voor de transacterende partijen. Niet alleen banken, maar ook klanten profiteren van financiële transacties en redeneren primair vanuit eigen belang.

Bij transactiegericht handelen is transparantie (over de voorwaarden van de ruil) van groot belang. Door de enorme toename van complexiteit, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is de transparantie in de financiële sector sterk onder druk komen te staan. De waarde van financiële producten is steeds abstracter geworden en meer los komen te staan van

de reële economie. Ook de sterke onderlinge verwevenheid en de schaalvergroting in het financiële systeem hebben het vrijwel onmogelijk gemaakt de werking van financiële producten nog volledig te kunnen doorgronden. Dit heeft tot gevolg dat de consequenties van een transactie, zeker op de langere termijn, door de transacterende partijen steeds moeilijker kunnen worden overzien. Dit heeft een sterke invloed op het keuzegedrag van individuen binnen het financiële systeem.

Voor banken en andere financiële instellingen, en zeker voor individuele medewerkers van deze instellingen, is het steeds moeilijker de eigen producten te doorgronden en precies te weten wat verhandeld wordt. Voor klanten is het bijna onmogelijk geworden goed te kunnen inschatten wat men koopt.

Als gevolg hiervan heeft de transactiegerichtheid in de financiële sector zich ontwikkeld in een richting die uiteindelijk mede heeft kunnen leiden tot de financiële crisis. Deze ontwikkeling manifesteert zich in het bijzonder op een drietal terreinen:

1. toenemende focus op product en uitholling van de zorgplicht;
2. toenemende focus op winstmaximalisatie voor de korte termijn;
3. verminderde aandacht voor de publieke functie van banken.

3.2.1 Focus op product

*'Relatiegericht bankieren houdt voor mij in dat de klant alles vertelt aan de bank omtrent zijn financiële risico's en dat de bank even transparant is daar waar het gaat om de risico's van een concreet financieel product. De bank kan echter nooit volledig transparant zijn over de risico's van het financiële systeem en de positie van de bank daarin. Als je vertelt dat er een heel klein risico is dat de bank kan omvallen, dan wordt dit risico werkelijkheid.'*⁸

In de reacties op de financiële crisis van zowel toezichthouders als de banken zelf komt duidelijk naar voren dat de ontwikkeling naar een sterkere transactiegerichtheid de afgelopen jaren primair tot uiting komt in de veranderde relatie met de klant. Steeds meer is de focus komen te liggen op het financiële product en minder op de situatie van de klant. De aandacht verschoof naar de winstmogelijkheden van financiële producten. De klant werd hieraan ondergeschikt. Als er gesproken wordt over de veranderde relatie met de klant, wordt daarmee stilzwijgend de particulier of kleine

middenstander bedoeld die bij de bank komt voor de traditionele bankzaken die een zeker publiek belang kennen, zoals sparen en eenvoudige vormen van lenen.

Van oudsher vervult de financiële sector voor deze klant een belangrijke intermediaire rol. De relatie tussen klant en financiële instellingen als banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, was langdurig en gebaseerd op vertrouwen. In de afgelopen decennia is deze relatie sterk veranderd. Vanaf de jaren tachtig is niet alleen het aantal financiële instellingen enorm toegenomen, ook het aantal financiële producten en diensten is bijzonder snel gegroeid en gedifferentieerd. Een voorbeeld hiervan is de securitisatie, waarbij de langdurige een-op-eenrelaties tussen bank en lener verhandelbare producten worden tussen banken onderling. De verhandelbare leningen kunnen worden gebundeld, in stukken geknipt en gekoppeld aan garanties en verzekeringsproducten. Het beste voorbeeld hiervan zijn de *collateralized debt obligations* (CDO's) waarbij bundels hypotheeken dienen als onderpand voor internationaal te verhandelen obligaties. Bij een CDO is de een-op-eenrelatie tussen de kredietnemer en de oorspronkelijke kredietverstrekker verbroken.

Zoals Willem Buiter in de Joop den Uyl-lezing (2008) stelde, heeft deze 'vergoedering' (*commoditisation*) en abstrahering van financiële relaties ertoe geleid dat de klant in het financiële systeem steeds minder zichtbaar is en de focus steeds meer op het financiële product en het te verhandelen risico is komen te liggen.

Centraal bij de transacties tussen bank en klant staat de notie van de zorgplicht. De zorgplicht ziet toe op de relatie tussen bank en klant. In de relatie tussen een bank en haar klanten is veelal sprake van een verschil in kennis van zaken. De gemiddelde klant zal minder afweten van bepaalde producten van een bank dan die bank zelf. Op de bank rust een zorgplicht bij het aangaan van een relatie met een klant en bij de dienstverlening daarna. De klant heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het gebruik van die diensten. De zorgplicht van de bank houdt in dat zij bij haar dienstverlening de nodige zorgvuldigheid in acht dient te nemen, waarbij zij naar beste vermogen met de belangen van de klant rekening houdt. Deze zorgplicht houdt op bij de eigen verantwoordelijkheid van de klant, waardoor er evenwicht bestaat tussen de wederzijdse verplichtingen.

Centraal bij het toepassen van de zorgplicht staat het 'ken-uw-cliënt'-beginsel. Dit komt tot uiting in het cliëntenprofiel en de cliëntenovereenkomst. In het cliëntenprofiel is informatie vastgelegd over de financiële positie van een klant en zijn of haar (beleggings)doelstelling. In de cliëntenovereenkomst is vastgelegd wat bank en klant van elkaar mogen verwachten. Transparantie over de aard en het risico van producten die aan de klant worden verkocht en vertrouwen in de kwaliteit spelen hierin een cruciale rol. De transparantie moet ervoor zorgen dat beide partijen het wederzijds voordeel van de transactie goed kunnen beoordelen.

In het rapport *Voortdurende Zorgplicht* constateert de Autoriteit Financiële Markten (AFM 2005), verantwoordelijk voor het gedragstoezicht op banken, dat meerdere financiële instellingen niet adequaat gebruikmaken van het cliëntenprofiel en dat informatie rondom producten niet transparant is bij productontwikkeling. Ook werd geconcludeerd dat de prestatiebeloningen bij banken leiden tot een hogere druk op het realiseren van afzet en dat daarmee de zorgplicht van banken onder druk kwam te staan.

In de financiële sector is de focus, mede onder invloed van de door de AFM gesignaleerde prestatiebeloningen en de abstrahering van financiële relaties, langzaam maar zeker verschoven van klant naar product. Echter, door de toegenomen complexiteit van financiële producten zijn deze ook voor bankiers zelf steeds minder transparant en kenbaar. Dit heeft de uitoefening van de zorgplicht meer en meer bemoeilijkt. Het gebrek aan transparantie als gevolg van de toegenomen complexiteit maakt het zowel voor financiële instellingen zelf als voor klanten onmogelijk het (wederzijds) voordeel van transacties, met name op de langere termijn, nog goed te kunnen beoordelen.

Daarnaast zit er ook een paradoxale werking in transparantie bij banken ten opzichte van klanten. Klanten ontnemen er vertrouwen aan (ook als ze onvoldoende kennis hebben om het product te begrijpen), terwijl banken nooit volledig transparant kunnen zijn over alle potentiële risico's, juist vanwege dat benodigde vertrouwen om te kunnen functioneren.

3.2.2 Focus op winstmaximalisatie op de korte termijn

‘De klant is ook veranderd en shopt tegenwoordig overal voor ‘een procentje minder’. Voor jonge generaties geldt dit nog sterker. Hierdoor is relatiebankieren voor een bank moeilijker geworden.’⁹

Naast de gevolgen voor de uitoefening van de zorgplicht heeft de toenemende complexiteit in de financiële sector ook geleid tot een sterkere focus op de korte termijn. Aangezien het voor bankiers steeds moeilijker is geworden om in te schatten wat de resultaten van producten op de lange termijn zijn, is de focus komen te liggen op het behalen van zo veel mogelijk winst op een zo kort mogelijke termijn. Alleen op de korte termijn zijn immers nog de consequenties van het eigen handelen te overzien. Dit geldt echter niet alleen voor financiële instellingen, maar ook voor de klanten van deze instellingen. Klanten relateren zich minder dan vroeger aan de identiteit van een bank (vertrouwen gebaseerd op gedeelde waarden), maar veel meer aan het kortetermijnrendement dat geboden wordt. Onder meer de grote hoeveelheid gedupeerden van de ondergang van Icesave laat dit zien.

Ook de casus van de familie Jones uit het begin van dit hoofdstuk illustreert goed dat de complexiteit die inmiddels inherent is aan financiële producten en transacties niet alleen bij banken, maar ook bij consumenten leidt tot een focus op het kortetermijnrendement. De familie Jones krijgt door de subprime hypotheek van de ene op de andere dag de kans een huis te kopen, hetgeen daarvoor ondenkbaar was. Zij gaat dan ook graag op het aanbod van de bank in, niet wetende wat precies de consequenties op de langere termijn kunnen zijn.

De focus in de financiële sector op de korte termijn is versterkt door de toenemende invloed van de aandeelhouders van financiële instellingen. In haar rapport *Naar herstel van vertrouwen* stelt de Adviescommissie Toekomst Banken, ofwel de commissie-Maas (2009) dat in de financiële sector het belang van de klant en van de samenleving als geheel de laatste jaren te zeer op de achtergrond is geraakt. In hun afwegingen en handelen hebben banken een steeds groter gewicht toegekend aan het belang van de aandeelhouders.

In de praktijk van de banken is de afgelopen decennia de aandeelhouder, die het kapitaal voor de bank verschaft, een steeds belangrijkere rol gaan

spelen. Door de wereldwijde ontwikkelingen in de financiële sector, waarbij steeds grotere banken zijn ontstaan, is de vraag naar kapitaal gegroeid. De hedendaagse mondiaal opererende bank-verzekeraar is niet te vergelijken met de kleine familiebank van vroeger. Door de schaalvergroting is de aandeelhouder als belangrijkste kapitaalverschaffer de belangrijkste stakeholder voor de bank geworden.

Gekoppeld aan het toegenomen belang van de aandeelhouder zou men kunnen concluderen dat de afgelopen jaren de focus van bankiers verschoven is van het tevreden stellen van de klant/consument naar het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde. Centraal hierbij staan de veranderingen in het beloningsbeleid bij de banken. Hierbij wordt het topmanagement van banken met opties en bonussen in cash gestimuleerd om zo veel mogelijk winst op korte termijn te realiseren. De notie dat dergelijke prestatiebeloningen de goede manier zijn om managers te motiveren en prikkelen, komt voort uit de principaal-agenttheorie.

In de jaren tachtig en negentig heeft deze beloningsstructuur in de financiële sector een grote vlucht genomen en dit heeft geleid tot een excessief variabel beloningssysteem. Het variabele beloningssysteem heeft gezorgd voor een sterke prestatiedruk bij banken. Deze is de afgelopen dertig jaar tevens aangewakkerd door de deregulering die vooral in de Angelsaksische landen sterk is gestimuleerd. Symbool voor deze ontwikkeling is de *price earnings ratio*. De *price earnings ratio* is een maatstaf van de prijs betaald voor een aandeel gerelateerd aan de jaarlijkse winst van een bedrijf per aandeel. Hoe hoger de ratio, hoe hoger de koers. Winst en de groeisnelheid van de winst zijn daarvoor bepalend. Winstgroei op de korte termijn is daarmee de belangrijkste focus van banken geworden. Prestige en beloning van het management zijn ervan afhankelijk.

De prestatiedruk bij banken aangewakkerd door de aandeelhouder heeft de druk van de klant om kwaliteit van producten en risico's in het oog te houden geheel overvleugeld. Juist omdat (niet-professionele) klanten niet of nauwelijks in staat zijn de kwaliteit en risico's van financiële producten te beoordelen, kunnen zij nauwelijks tegendruk creëren gericht op kwaliteit en het beperken van risico's.

De theorie van Smith's 'onzichtbare hand' die vraag en aanbod in evenwicht houdt op een vrije markt gaat in dit opzicht voorbij aan de kracht van irrationeel gedrag in de economie. Het streven naar rationeel eigenbelang

zou er in principe automatisch voor moeten zorgen dat banken zich ‘fatsoenlijk’ gedragen. Ze zouden immers enorme reputatieschade kunnen lijden als ze dit niet doen. De focus op het behalen van zo veel mogelijk winst op een zo kort mogelijke termijn laat echter zien dat de mens niet altijd in staat is zijn belangen rationeel te wegen. Hij wordt, zoals John Cassidy beschrijft in zijn boek *Wat als de markt faalt* (Cassidy 2010) vaak verblind door meer irrationele drijfveren en driften. Bij bankiers is dit zichtbaar geworden in de sterke focus op prestatiebeloningen die de beoordeling van de risico's van de toch al complexe financiële producten verder heeft vertroebeld.

De focus op de aandeelhouder heeft in de bankensector destabiliserend gewerkt. De spanning tussen risicobeoordeling en (de drang naar) winstmaximalisatie is sterk toegenomen. In *De prooi* beschrijft Jeroen Smit (2008) hoe bij ABN en de AMRO Bank heel verschillend werd gedacht over de wijze waarop de bank met kredietverlening moet omgaan. Bij ABN is degene die de risico's beoordeelt de baas. Bij de AMRO Bank vinden ze dat de inbreng van de commerciële persoon, de verkoper van een lening, veel belangrijker hoort te zijn. Bij ABN-AMRO komt men na de fusie in eerste instantie ergens in het midden uit, maar verschuift gaandeweg de focus toch steeds meer naar winst op korte termijn ten koste van de aandacht voor de risico's voor klant en bank op de langere termijn.

De hoge bonussen hebben bankiers aangezet tot het nemen van onverantwoord grote risico's. De focus is verschoven van de zorg voor de klant naar het maximaliseren van de winst en van zorg voor de continuïteit van het bedrijf op de lange termijn naar zo veel mogelijk rendement op de korte termijn. Met de overheid als systeemverantwoordelijke op de achterhand paraat, werden door banken die zich ‘too big to fail’ waanden, te grote risico's genomen in de wetenschap dat de weddenschap luidde: ‘Kop: ik win, munt: jullie verliezen.’ Toen de crisis zich openbaarde en het systeem stilviel, greep de overheid ook in door banken over te nemen en waren het uiteindelijk niet de aandeelhouders die werden gestraft voor de te grote bedrijfsrisico's die waren genomen.

3.2.3 Verminderde aandacht voor de publieke functie van banken

Zoals ook door de commissie-Maas is geconstateerd, is in de verschuiving van relatiegericht bankieren naar transactiegericht bankieren ook het besef van banken dat ze een publieke nutsfunctie vervullen de laatste jaren

steeds meer op de achtergrond geraakt. Van oudsher vervullen de banken een belangrijke publieke functie waarbij het gaat om activiteiten die worden uitgevoerd tot algemeen nut van de gemeenschap en niet uitsluitend ten voordele van de bank zelf. De publieke functie van de banken richt zich op het betalingsverkeer, sparen, eenvoudige vormen van lenen (kredietverstrekking) en de conversiefunctie van kort geld naar lang geld. Deze basale activiteiten zijn noodzakelijk om de economie (goed) te laten functioneren, nationaal en mondiaal, en dienen daardoor een publiek belang. Banken opereren in zoverre dan ook op een markt waarvoor de overheid een systeemverantwoordelijkheid draagt.

Van oorspong was deze publieke nutsfunctie (deels) een overheidstaak. Sinds de samenvoeging van de Postbank eerst met de NMB (1989) en later met de ING (1991) wordt het zelf aanbieden van de bij deze nutsfunctie behorende kerndiensten niet langer als een taak voor de overheid gezien. Dit doet niet af aan het feit dat deze kerndiensten nog onverminderd als een nutsfunctie binnen de samenleving worden aangemerkt en als zodanig verwachtingen wekken.

In het uitoefenen van haar publieke functie staat de lange termijn relatie tussen bank en klant en in bredere zin bank en samenleving centraal. Een bedrijf heeft financiële steun nodig in goede en slechte tijden. Een gezin wil erop kunnen vertrouwen dat betalingen voldaan worden en het spaargeld veilig is. Deze relatie is wederkerig. Niet alleen de bank moet het langetermijnperspectief koesteren. Spaarders die bij het minste of geringste hun geld van de bank halen, handelen puur uit eigenbelang en kunnen een bank en daarmee de economie als geheel ernstige schade toebrengen.

De publieke functie van de commerciële of consumentenbank onderscheidt zich hiermee van de (markt)activiteiten van de zakenbank of investeringsbank. De investeringsbank richt zich op het investeren in verhandelbare financiële producten en/of de ontwikkeling en innovatie hiervan. Deze activiteiten gaan niet uit van een behoefte van de consument of de samenleving als geheel, maar zijn louter gericht op het maximaliseren van de winst van de bank. Bij de zakenbank staat niet de langetermijnrelatie, maar de transactie en het rendement op korte termijn centraal. Winst is niet een middel, maar een doel op zich.

In de afgelopen decennia zijn deze twee verschillende functies steeds meer met elkaar vermengd. Het vermengen van deze functies brengt grote risico's met zich mee, zoals de financiële crisis duidelijk heeft gemaakt.

Het belang en het kortetermijnperspectief van de zakenbank is de publieke functie en het hierbij noodzakelijke lange termijnperspectief gaan overheersen. Belangrijk in deze ontwikkeling was de liberalisering van de financiële markten en het geloof in de werking van de vrije markt. De inkomsten uit renteopbrengsten waren minimaal in vergelijking met de winstmarges die mogelijk waren op nieuwe financiële (derivaat-)producten, zoals de '*collateralized debt obligations*' (financiële constructies die het product zijn van statistische en mathematische modellen). Gedreven door de prikkels van prestatiebeloningen werd de invloed van de zakenbank steeds sterker ten opzichte van de traditionele bank.

Aangejaagd door de marktwerking hadden de banken een welhaast oneindige drang om zeer complexe financiële producten te ontwikkelen en te verhandelen, waarbij het traditionele spaarkapitaal van de banken werd ingezet. Nog maar een relatief klein deel van de winst van banken was afkomstig uit die klassieke taak van de bank: spaargeld aantrekken en uitlenen aan kredietnemers. Het verhandelen van *collateralized debt obligations*, werd aldus voor de bancaire sector in veel, zo niet alle, opzichten steeds belangrijker. De uit de klassieke nutsfunctie van de banken voortkomende relatie met de individuele spaarder en het borgen van het door die klanten in de banken gestelde vertrouwen, verdwenen naar de achtergrond.

Als gevolg van de financiële crisis is de roep om een duidelijke scheiding tussen de publieke functie en de 'zakenfunctie' van banken weer terug. Prominenten, waaronder econoom Paul de Grauwe, Peter Blom, bestuursvoorzitter van de Triodos Bank en Floris Deckers, bestuursvoorzitter van Van Lanschot Bankiers, pleiten voor *narrow banking*: banken die zich uitsluitend richten op betalingsverkeer, sparen en kredietverstrekking. Deze nutsbanken mogen niet meer investeren in risicovolle producten, zoals aandelen, derivaten en andere complex gestructureerde producten. De nutsbank biedt meer garanties, maar ook minder rendement.

Volgens Nout Wellink is de roep om *narrow banking* een hang naar een verleden toen het leven nog simpel en eenvoudig was. Het is voor een eenvoudige spaarbank in deze tijd niet mogelijk te overleven. Het is volgens hem een illusie te denken dat je een klant tevreden kunt houden als het rendement op zijn ingelegde spaargeld bijna nul is.

‘Je kunt transactiegericht bankieren en relatiegericht bankieren niet los van elkaar zien, het loopt in elkaar over. Je kunt de mondiale handel in risicovolle producten niet los zien van de eenvoudige kredietverstrekking in Nederland. 60% van het *wholesale funding* kapitaal van Rabobank wordt in *dealing rooms* in New York, Tokio en Londen binnengehaald. Dat geld wordt weer uitgeleend aan Nederlandse bedrijven.’¹⁰

3.3 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat

In hoofdstuk 2 hebben we aan de hand van de theorie een beeld geschetst van de drie begrippen, complexiteit, transactiegerichtheid en menselijke maat, en de wederzijdse beïnvloeding en spanningen. In dit hoofdstuk hebben we deze verbanden eveneens aangegeven, maar dan in het licht van de financiële sector. De financiële sector en de crisis hebben voor ons duidelijk gemaakt dat een aantal ontwikkelingen die hebben geleid tot een toegenomen complexiteit en transactiegerichtheid van invloed zijn op de menselijke maat. In het schema dat in hoofdstuk 3 (figuur 1) is gepresenteerd hebben we de ontwikkelingen geplaatst die ons inziens hebben geleid tot een toename van de complexiteit en het transactiegericht handelen. Daarmee geven wij ook aan wat de ontwikkelingen zijn die enerzijds van invloed zijn op de menselijke maat en anderzijds op het ontstaan van de financiële crisis.

3.3.1 De menselijke maat als indicator voor systeemfalen

In figuur 2 wordt schematisch weergegeven op welke wijze deze ogenschijnlijk onschuldige ontwikkelingen als trigger hebben kunnen fungeren voor uiteindelijk een *system breakdown* in de financiële sector. Zo heeft het gebruik van risicomodellen de sector abstracter gemaakt en daarmee geleid tot meer complexiteit. Voor de actoren in de sector en de klanten werd het financiële systeem onoverzichtelijk. Ook de herkenbaarheid in de sector nam steeds meer af, omdat relaties met de klant en tussen banken onderling werden bepaald door de risicomodellen en calculaties.

Verder werden systeembanken steeds groter en nam de verwevenheid tussen banken onderling steeds meer toe, waardoor de directe afhankelijkheid steeds groter werd. Dit zorgde ervoor dat bijvoorbeeld het omvallen

van Lehman Brothers in de Verenigde Staten grote gevolgen had voor alle banken wereldwijd.

De vermenging van de nutsbank met de zakenbank leidde ertoe dat banken gingen ontstaan die als gevolg van de complexiteit en het verdwijnen van de relatie met de klant niet langer herkenbaar waren voor die klant en daarmee een vorm van eigenaarschap of zeggenschap verloren.

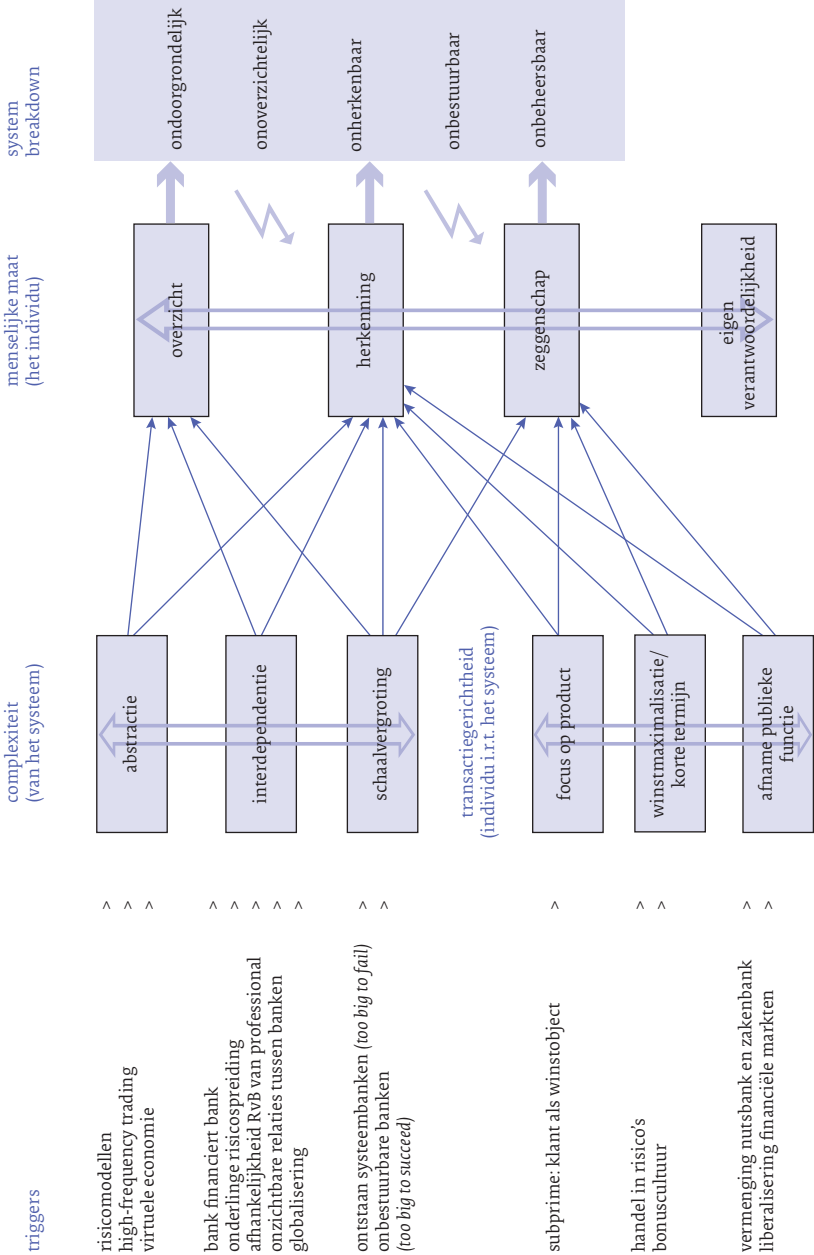
Voor de huidige financiële crisis valt niet één trigger als enkele oorzaak aan te wijzen. De werkelijke oorzaak ligt in de aard en de vorm van het financiële systeem als zodanig, waardoor het optreden van één of meerdere triggers de crisis kon aanvonken. De ontleding van de begrippen complexiteit, transactiegerichtheid en menselijke maat maakt het mogelijk om de relaties tussen de elementen schematisch in figuur 2 weer te geven. Het blijkt dan dat de toenemende complexiteit van het financiële systeem en de ontwikkeling naar transactiegericht bankieren niet alleen tot de crisis hebben geleid, maar ook de menselijke maat sterk onder druk hebben gezet. Vervolgens zien wij de vier elementen van de menselijke maat als indicatoren voor het ontstaan van het falen van het systeem en daarmee het ontstaan van de crisis.

Zo heeft de toegenomen complexiteit het overzicht over het financiële systeem doen afnemen. Het financiële systeem is hierdoor *onoverzichtelijk* en *ondoorgrondelijk* geworden.

De toegenomen transactiegerichtheid – waarbij product en aandeelhouder belangrijker zijn geworden dan de belangen van de klant en de nutsfunctie van banken naar de achtergrond is verdwenen – heeft samen met de schaalvergroting de zeggenschap van de klant en van de samenleving over het financiële systeem doen verdwijnen. Hierdoor is het financiële systeem *onbeheersbaar* geworden voor de samenleving.

Door de toename van complexiteit én transactiegerichtheid in de financiële sector is ‘herkenning’ als aspect van de menselijke maat het zwaarst onder druk komen te staan. Dit lijkt daarmee de sterkste indicator voor systeemfalen te zijn. Door complexe en abstracte financiële producten en processen, onzichtbare verwevenheden in het systeem en het ontstaan van grote systeembanken wordt enerzijds de mens niet meer herkend in het systeem en is anderzijds de herkenbaarheid van het financiële systeem voor de mens langzaam maar zeker verloren gegaan. In de relatie tussen bank en klant is de herkenbaarheid dus verdwenen. Ook door de focus op het

Figuur 2
Spanningsrelaties in het financiële systeem



product en winstmaximalisatie en door het verdwijnen van de aandacht voor de publieke functie van banken zijn individuele banken steeds minder herkenbaar geworden voor de klant. Als gevolg van deze ontwikkeling heeft het financiële systeem zich langzaam maar zeker losgemaakt van de 'menselijke realiteit' en is op zichzelf gaan staan. Het systeem is autonoom geworden en daarmee niet alleen *onherkenbaar*, maar ook *onbestuurbaar* geworden. Deze onbestuurbaarheid wordt versterkt door het verdwijnen van zeggenschap en overzicht.

Het element eigen verantwoordelijkheid van de menselijke maat wordt niet direct geraakt door de zes elementen van de complexiteit en transactiegerichtheid. Toch wordt ook de eigen verantwoordelijkheid beïnvloed door de complexiteit en transactiegerichtheid. Deze beïnvloeding treedt echter indirect op via de elementen overzicht, herkenning en zeggenschap. Er lijkt hier dus sprake van een verticale beïnvloeding in plaats van een horizontale beïnvloeding. In figuur 2 is dit aangegeven met een verticale pijl.

Er zijn ons inziens twee oorzaken aan te wijzen voor het uit beeld raken van de eigen verantwoordelijkheid in de financiële sector. Ten eerste geloofde vrijwel iedereen dat er in de financiële sector nog een weg terug was naar beneden. Terwijl de geschiedenis het tegendeel laat zien, is het geloof in de ononderbroken groei een irrationeel fenomeen dat wij in elke periode van economische groei weer zien gebeuren (Shiller 2005). De veronderstelling is dat '*normal accidents*' (Perrow 1999) zich niet meer voor zouden kunnen doen. Een crisis wordt dan al snel gezien als een onaanvaardbare gebeurtenis die is veroorzaakt door handelingen of nalatigheid van een andere partij en dus moet worden gecompenseerd. De andere actoren kijken dan al snel naar de overheid, die onvoldoende regels zou hebben opgesteld, nalatig was in het toezicht en in het beeld van velen over onuitputtelijke middelen beschikt om te compenseren en de problemen op te lossen.

Ten tweede hebben de overheden zich meestal comfortabel gevoeld in de rol van probleemoplosser. Politici hebben veelal de neiging om te roepen dat zij voor elk probleem wel een oplossing kunnen bieden. Zij verzuimen daardoor om andere actoren aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en te stimuleren om de verantwoordelijkheid zelf op een goede wijze vorm te geven. De wijze waarop de overheden hebben ingegrepen in de crisis, bijvoorbeeld door de nationalisatie van banken of in Nederland ook de garantstelling voor de tegoeden van de Icesave-spaarders, is hier een bewijs van.

Noten

- 1 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.
- 2 Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, interview 15 april 2010.
- 3 L. de Waal, interview 8 april 2010.
- 4 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.
- 5 Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, interview 13 april 2010.
- 6 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.
- 7 Uitspraak van Jan Kalff tijdens de hoorzitting van de commissie-De Wit, 28 januari 2010.
- 8 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.
- 9 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.
- 10 Drs. J.C. ten Cate, interview 7 april 2010.

4

Een onderzoek naar de menselijke maat in de zorgsector

‘Als ik vanuit mijn huidige positie terugkijk op de zorg, dan zie ik een paar frappante overeenkomsten tussen de zorg en de financiële sector. De belangrijkste overeenkomst is dat het in beide gevallen gaat om markten die aan een gebrek aan transparantie lijden.’ (Hoogervorst 2009)

In het voorgaande is verkend in welke mate complexiteit en een toenemende transactiegerichtheid invloed hebben gehad op de menselijke maat in het financiële systeem en tot welke spanningen dit leidt. In dit hoofdstuk wordt getoetst in welke mate complexiteit en transactiegerichtheid zich manifesteren in de zorgsector en in welke mate dit van invloed is op de menselijke maat in deze sector.

Vergelijking van de beide sectoren levert op het eerste gezicht een aantal interessante parallellen op. Bij beide sectoren is sprake van een voor de maatschappij vitale sector en wordt de relatie tussen de cliënt en de dienstverlenende instelling gekenmerkt door een grote mate van afhankelijkheid en een verschil in kennis. In beide sectoren speelt als gevolg van hiervan vertrouwen een grote rol en wordt getracht de ergste ongelijkheid te verzachten door het formuleren van een zorgplicht. In de zorgsector is daarnaast sprake geweest van een grote systeemwijziging, van centrale aanbodsturing naar meer decentrale verantwoordelijkheid voor de onderscheiden partijen in de sector. De zorgsector bestaat daardoor uit een aantal verschillende zorgmarkten waarop prikkels van vraag en aanbod geïntroduceerd zijn.

In dit hoofdstuk zullen we om te beginnen in vogelvlucht beschrijven welke vorm de marktwerking heeft gekregen in de zorgsector. We onderzoeken de volgende vragen:

- Welke beweegredenen zijn er geweest om marktwerking te introduceren in de zorgsector?
- Welke zorgmarkten worden onderscheiden?
- En welke vorm/kenmerken heeft deze marktwerking in elk van deze onderscheiden markten?

Vervolgens zullen aan de hand van de in de voorgaande hoofdstukken gedane bevindingen de verschillende zorgmarkten worden getoetst aan de criteria complexiteit en transactiegerichtheid. Daarbij zullen ook de incidenten worden beschouwd die zich recentelijk hebben voorgedaan waarbij sprake was van faillissementen (of bijna faillissementen) van zorgaanbieders waarbij ‘aanbieders strategische beslissingen hebben genomen (of juist hebben nagelaten te nemen) die niet in het belang van de cliënten waren’ (TK 2008/2009a).

De vraag die in dit hoofdstuk gesteld wordt, is mede of genoemde incidenten aantonen dat zich in de zorgsector als vitale markt op het punt van de complexiteit en transactiegerichtheid signalen manifesteren die zouden kunnen duiden op een aanstaande crisis dan wel een falen van het systeem dat zou kunnen leiden tot een crisis.

4.1 De zorgmarkten op hoofdlijnen

‘Een belangrijke tekortkoming in het huidige zorgstelsel is dat het onvoldoende aan de vraag van patiënten en cliënten tegemoetkomt. Deze tekortkoming uit zich in een aantal knelpunten, zoals beperkte keuzemogelijkheden, onvoldoende samenhang en gebrekkige aansluiting van aanbod op vraag (kwalitatief en kwantitatief)’ (TK 2000/2001).

Het Nederlandse zorgstelsel is met de introductie van marktwerking fundamenteel veranderd. Na decennia van strikte aanbodsturing is de nadruk in het afgelopen decennium steeds meer op de introductie van marktprikkels komen te liggen. In het nieuwe stelsel wordt meer uitgegaan van vraagsturing hetgeen in de plaats komt van de bestaande budgetfinanciering waar (macro-)tekorten worden versleuteld over alle aanbieders en/of aangevuld, waarin slecht presterende aanbieders met extra financiering kunnen worden beloond, terwijl beter presterende aanbieders met kortingen worden gestraft (Sauter 2009).

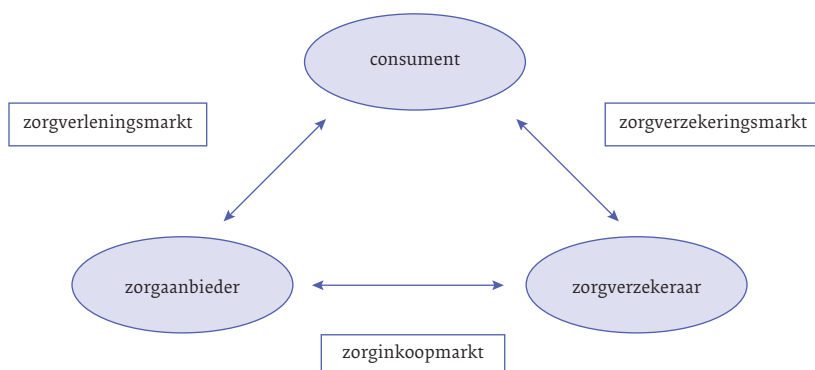
De Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), beide van kracht geworden in 2006, zijn de belangrijkste instrumenten waarmee bovenstaande systeemwijziging wordt doorgevoerd/zijn beslag heeft gekregen. De Wmg kent de volgende doelstellingen:

1. Waar dat kan, wordt marktwerking op gang gebracht;
2. Waar dat moet, worden tarieven en prestaties gereguleerd;
3. Zorgaanbieders en zorgverzekeraars moeten patiënten en verzekerden goede informatie geven, zodat zij kunnen kiezen bij welke zorgaanbieder zij het beste terecht kunnen, met welke verzekeraar zij in zee willen gaan en welke polis voor hen het geschiktst is.

Binnen de door de overheid vastgestelde randvoorwaarden krijgen zowel zorgverzekeraars als zorgaanbieders geleidelijk steeds meer vrijheden om over de te leveren zorg te onderhandelen in termen van kwaliteit en volumes.

Op hoofdlijnen is er, gelet op de verbanden tussen de drie partijen consumenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars, sprake van drie markten: de zorgverzekeringsmarkt (partijen: consument en zorgverzekeraar), de zorginkoopmarkt (spelers: zorgaanbieder en zorgverzekeraar) en de zorgverleningsmarkt (zorgaanbieder en de consument) (Sauter 2009).

Figuur 3
Spelers op de zorgmarkt



In de nota *Vernieuwing van het zorgstelsel* (TK 2000/2001b) waarin het kabinet het nog op te zetten nieuwe zorgstelsel op hoofdlijnen omschrijft, vat

het kabinet de rol voor alle partijen in het nieuwe stelsel als volgt samen: 'Samengevat komt de nieuwe rolverdeling neer op een versterking van de positie van de zorgvrager ten opzichte van de positie van de aanbieder en de verzekeraar, een versterking ten opzichte van de zorgaanbieders, en vergroting van de speelruimte voor de zorgaanbieders. De rol van de overheid is in die rolverdeling kaderstellend en toezichthoudend.'

Drie toezichthouders, de Nederlandse Zorgautoriteit (nza), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (nma) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (igz), spelen daarbij de belangrijke rol van marktmeester en kwaliteitsbewaker. De nza heeft de opdracht goedwerkende zorgmarkten te maken en te bewaken: de belangen van de consumenten staan daarbij centraal. De igz ziet toe op de kwaliteit van de zorg. De nma toetst fusies en overnames in de zorg en handhaaft het kartelverbod. Ook grijpt de nma in bij mogelijk misbruik van een economische machtspositie.

In de zorgverzekeringsmarkt is het leidende principe bij de totstandkoming van een nieuw zorgverzekeringsstelsel voor curatieve zorg, de vrije keuze van consumenten tussen zorgverzekeraars voor een wettelijke vastgestelde – dus voor alle consumenten verplichte – basisverzekering. In de curatieve zorg wordt sinds 2006 ervaring opgedaan met de nieuwe Zvw en met de eerste stappen van gedeeltelijke vrije prijsvorming in de ziekenhuizen. Zorgverzekeraars worden ingekaderd door een acceptatieplicht, een wettelijke zorgplicht en een risicovereveningssysteem. Via dit systeem worden zorgverzekeraars gecompenseerd voor het verzekeren van consumenten met een hoog risicoprofiel om te voorkomen dat zorgverzekeraars zullen proberen om alleen gezonde consumenten te verzekeren.

Een belangrijk element in de Wet marktordening gezondheidszorg is de verplichting voor ziektekostenverzekeraars en zorgaanbieders tot het openbaar maken van keuze-informatie op basis waarvan de patiënt zijn verzekering of zorg kan kiezen.¹ Een ander belangrijk element in de Zvw is de zorgplicht die geldt voor zorgverzekeraars. Onder de zorgplicht wordt in de zorgverzekeringsmarkt verstaan: de verplichting van de zorgverzekeraars ervoor te zorgen dat de verzekerde de (vergoeding van kosten van) zorg en zorgbemiddeling krijgt waar hij behoefte aan en wettelijk aanspraak op heeft. Partijen hebben meer ruimte gekregen, maar moeten ook bereid zijn

zich te verantwoorden over de strategische besluitvorming en het functioneren in het algemeen.

Op de zorginkoopmarkt krijgen zowel zorgverzekeraars als zorgaanbieders binnen de door de overheid vastgestelde randvoorwaarden geleidelijk steeds meer vrijheden om over te leveren zorg te onderhandelen in termen van kwaliteit en volumes. De bekostiging van de zorgsector geschiedt aan de hand van Diagnose Behandel Combinaties (DBC's). Een DBC is een weergave van alle activiteiten en verrichtingen die een patiënt in het ziekenhuis doorloopt gedurende een vastgestelde periode: één DBC staat voor de complete behandeling van een patiënt. DBC's vallen uiteen in een A- en een B-segment.² Aan de DBC's in het A-segment is door de NZa een tarief toegekend. De rest van de DBC's valt in het B-segment en omvat de relatief eenvoudige en planbare ingrepen, dus niet de acute of spoedeisende zorg. De prijzen van DBC's in het B-segment mogen zorgaanbieders (doorgaans ziekenhuizen) zelf vaststellen. Hierover onderhandelen zij op de zorginkoopmarkt met verzekeraars, waardoor de prijzen per ziekenhuis kunnen verschillen. Zorgverzekeraars hebben zo meer mogelijkheden bij het inkopen van zorg.

Op de zorgverleningsmarkt worden consumenten (patiënten) aangeemoedigd om, wanneer zij zorg nodig hebben, de verschillende aanbieders met elkaar te vergelijken en een weloverwogen keuze te maken. De consument is op de zorgverleningsmarkt vaak afhankelijk van zijn verzekeraar, die namens hem zorg heeft ingekocht. Een van de manieren om de zorgverleningsmarkt meer in beweging te krijgen, is de introductie van het persoonsgebonden budget (pgb). Na een onafhankelijke indicatiestelling kan de patiënt met zijn pgb zelf bepalen welke zorg hij waar betreft.

4.2 Complexiteit in de zorgsector

Volgens Teisman is complexiteit soms onvermijdelijk om tot een goed functionerend systeem te komen dat meer is dan de som der delen.³ Complexiteit is volgens Teisman juist het gevolg van de ontwikkeling van de maatschappij, het gevolg van een vooruitgang gekenmerkt door toenemende specialisatie. Die laatste term heeft in de zorgsector, meer bepaald de hier nader belichte ziekenhuiszorg, een letterlijke betekenis en een menselijke vorm gekregen in de medisch specialist. Interviews met een aantal

nauw bij de inrichting en het functioneren van het zorgstelsel betrokkenen bevestigen het beeld van een sector die complex is. De complexiteit komt onder andere tot uiting in de duale financiering van het stelsel via een budgetsysteem en prestatiebekostiging in DBC's, in de verschillende markten die op elkaar ingrijpen en elkaar beïnvloeden en in een verregaande stelselwijziging die langzaam maar zeker zijn beslag krijgt, waarin nieuwe partijen een rol krijgen en reeds bestaande spelers zich, als gevolg van de introductie van nieuwe prikkels, een nieuwe houding moeten aanmeten.⁴ Aan de hand van het theoretisch kader zoals geschetst in hoofdstuk 2 wordt in deze paragraaf de kracht van een aantal specifieke signalen van complexiteit in de zorgsector gemeten.

4.2.1 Abstractie van de werkelijkheid

De zorgsector wordt voor een gedeelte bekostigd op basis van geleverde prestaties die staan omschreven in de DBC's. Hiermee worden de prestaties van het ziekenhuis en van de medisch specialisten uitgedrukt in zogenoemde zorgproducten. De tarieven voor deze zorgproducten zijn gebaseerd op de tussen ziekenhuis en ziektekostenverzekeraar overeen te komen reële te maken kosten en de geleverde inzet van de medisch specialist. DBC's hebben zeker meer inzicht in de reële kosten van ziekenhuizen tweegebracht ten opzichte van de lumpsum bekostiging (budgetsystematiek) op basis waarvan de ziekenhuizen voorheen werden gefinancierd. Maar desondanks lijkt het erop dat het systeem te ver is doorgeschoten en een punt heeft bereikt waarop er geen sprake meer is van toegenomen transparantie, maar eerder het tegendeel. Met de DBC's is een gemeenschappelijke taal ontwikkeld tussen verzekeraars en ziekenhuizen die voor de patiënt moeilijk te herkennen en daarom te begrijpen is. In een DBC staan louter de verschillende facetten van een behandeling centraal. Enkele cijfers ter illustratie:

- Er zijn momenteel rond de 30.000 verschillende DBC's;
- Een DBC bevat gemiddeld 13 tot 14 'verrichtingen', zoals bezoek aan de arts, gebruik van het laboratorium, gebruik van de operatiekamer, het maken van röntgenfoto's, MRI-scan, ECG of EEG.

Het grote aantal DBC's werd medio 2008 door de verzekeraars en ziekenhuizen als onwerkbaar gezien en als te bewerkelijk om op grote schaal de ziekenhuisbekostiging op te baseren (TK 2007/2008). De verbindingen tussen DBC's en de daadwerkelijke behandelingen in ziekenhuizen werden

door differentiatie steeds dunner en daarmee werd de abstrahering van de werkelijkheid steeds groter.⁵

De systeemwijziging in het zorgstelsel heeft een grotere mate van transparantie tot doel, ten bate van de cliënt. Hans Hoogervorst: 'Het is voor de patiënt moeilijk te bepalen wat voor ziekte hij heeft, laat staan om in te schatten wat voor behandeling hij nodig heeft.'⁶

De doelstelling van meer transparantie geldt voor verzekeringen, voor behandelingen en de bekostiging daarvan en voor de kwaliteit van zorgaanbieders. Zorgverzekeraars mogen concurreren, sterker nog, moeten concurreren met elkaar, maar zijn ook verplicht in de strijd om de gunst van de zorgvrager/consument duidelijke en toegespitste informatie te verschaffen. Dit blijkt moeilijk. Zo concludeert de nza in de Monitor Zorgverzekeringsmarkt 2009: 'De informatieverstrekking aan consumenten over ingekochte zorg moet minder globaal en meer begrijpelijk' (nza 2009).

Naast het gebrek aan transparantie dat ontstaat als gevolg van DBC's wordt de patiënt in de zorgsector met een tweede en misschien wel meer fundamentele dimensie van intransparantie geconfronteerd in de relatie arts-patiënt. De patiënt kan maar moeilijk bepalen wat voor ziekte hij heeft, laat staan dat hij kan inschatten wat voor behandeling hij nodig heeft. Daar komt nog bij dat de patiënt vrijwel niet in staat is om de kwaliteit van de behandelaar in te schatten⁷ en zich dikwijls in een afhankelijkheidspositie bevindt, omdat hij nu eenmaal ziek is en zich alleen tot een arts kan wenden. De patiënt kan natuurlijk altijd wisselen van arts bij een gebrek aan vertrouwen, maar gebleken is dat dit niet op grote schaal gebeurt.⁸

4.2.2 Interdependentie

Een aantal ontwikkelingen op verschillende zorgmarkten geeft te denken over de mate van interdependentie – te begrijpen als een te grote afhankelijkheid – en interferentie – te begrijpen als een te grote mate van overlap – tussen de partijen in het systeem. Ten eerste roept de zogenaamde verticale integratie, de fusie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders, vragen op over de mate waarin partijen en tegengestelde belangen op de zorgmarkten in elkaar mogen overlopen. Deze verticale integratie komt in de praktijk in verschillende vormen voor. Het zwaartepunt ligt daarbij op de samen-

werking met eerstelijns zorgaanbieders – met name gezondheidscentra – en apothekers.

De vraag is wat er overblijft van de keuzevrijheid (waarbij de consument afhankelijk is van de zorgaanbieder en de informatie die beschikbaar wordt gesteld) van de zorgconsument op het moment dat de partij die voor hem moet onderhandelen over de prijs van een behandeling (de zorgverzekeraar) fuseert met zijn onderhandelingspartner. De Tweede Kamer heeft, gelet op deze bedreiging van de keuzevrijheid, bij monde van het lid Schippers (vvd) c.s. (TK 2008/2009b), een fusie van zorgverzekeraars met zorgaanbieders verboden. De minister van vws heeft in antwoord op deze motie (TK 2009/2010) gesteld: 'De vraag is of een zakelijke belangentegenstelling altijd noodzakelijk is om aan de wens van cliënt tegemoet te komen. [...] Wanneer de zakelijke belangentegenstelling tussen zorgverzekeraar en zorgaanbieder wordt opgeheven doordat beide partijen samengaan, moet de geïntegreerde partij nog steeds aan de dubbele wens van de cliënt tegemoet komen.'

Er blijft echter een addertje onder het gras zitten, zoals gesignaleerd door Schut et al. (NRC *Handelsblad* 2009). Dat addertje komt voort uit de huidige financiering van de ziekenhuiszorg: 'Zorgverzekeraars [...] onderhandelen met het ziekenhuis via een regiovertegenwoordiger. Deze regiovertegenwoordiger is doorgaans de zorgverzekeraar met het grootste regionale marktaandeel. Wanneer nu de grootste regionale zorgverzekeraar samengaat met een ziekenhuis – zoals bij dsw en het Vlietland Ziekenhuis – komt de zorgverzekeraar aan beide kanten van de onderhandelingsstafel te zitten. Wanneer de zorgverzekeraar nauwelijks financieel risico loopt, bestaat het gevaar dat deze in de budgetonderhandelingen voor Sinterklaas gaat spelen.'

Bij de beschrijving van interdependentie in de financiële sector is opgemerkt dat de verschillende ongelijkheden in de verhouding tussen de Raden van bestuur en de professionals gevaren met zich meebrengt. De afhankelijkheid van degenen die verantwoordelijkheid dragen van degenen die het primaire proces in relatieve autonomie runnen, zorgt voor mogelijke gebreken en zwakheden in het interne toezicht. In ziekenhuizen blijkt ongeveer hetzelfde aan de hand: 'Het is moeilijk je gezag te doen gelden in een bedrijfsverzamelgebouw. [...] De positie van een arts in een ziekenhuis is nagenoeg onaantastbaar.'

Op basis van de Kwaliteitswet zorginstellingen is de Raad van bestuur (eind)verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg die het ziekenhuis levert. Gegeven deze verantwoordelijkheid moet het bestuur de mogelijkheid en bevoegdheid hebben ziekenhuismedewerkers aan te sturen, ook de medisch specialisten. De medisch specialisten in een ziekenhuis zijn over het algemeen vrij gevestigd. Dat wil zeggen dat het ziekenhuis een toelatingsovereenkomst met de specialist afsluit die in essentie regelt dat de specialist praktijk mag houden in een ziekenhuis. Bij deze relatief losse contractuele relatie is er geen sprake van een arbeidsverhouding; de medisch specialist heeft de zelfstandigheid van de vrije beroepsbeoefenaar en daarmee de hoedanigheid van ondernemer.

De specialist voelt zich vaak enkel verantwoordelijk voor zijn eigen handelen en legt geen verantwoording af aan het bestuur over de kwaliteit van de geleverde zorg. Om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg te kunnen waarmaken, moeten Raden van bestuur de processen en professionals in de organisatie centraal, vanuit de lijn, kunnen aansturen en moeten zij verantwoording afgelegd krijgen over het handelen in het primaire proces. Dit is niet in alle ziekenhuizen vanzelfsprekend, omdat dit doorgaans niet vastligt in de toelatingsovereenkomst. Door disbalans in de verhouding tussen Raad van bestuur en medisch specialisten heeft het bestuur vaak onvoldoende mogelijkheden om dit (zo nodig) af te dwingen.

Dit kan serieuze gevolgen hebben, zoals ook de minister van vws aangeeft in zijn governancebrief (TK 2008/2009a). In het advies van de RVZ over governance in de zorg wordt gesproken over de disbalans in de governancestructuur van ziekenhuizen die serieuze gevolgen kan hebben: 'De incidenten rond het toezicht binnen de IJsselmeerziekenhuizen en de neuroloog van het Medisch Spectrum Twente in Enschede zijn voorbeelden van tekortschietend toezicht binnen zorginstellingen. De RVZ vindt het een ernstig probleem dat in zorginstellingen Raden van Bestuur onvoldoende mogelijkheden hebben om medisch specialisten verantwoording af te laten leggen over de kwaliteit van de zorg' (RVZ 2009).

4.2.3 Schaalvergroting

In hoofdstuk 2 is signaleerd dat met de groei van een systeem de complexiteit toeneemt. Om adequaat te kunnen blijven functioneren binnen het systeem, kunnen zelfstandige entiteiten gaan samenwerken of fuseren tot een grotere organisatie. Schaalvergroting kan ertoe leiden dat de grotere

organisaties machtsposities weten op te bouwen, waardoor zij binnen het systeem invloed kunnen uitoefenen op andere actoren (networked power) EN actoren in- en uit kunnen sluiten van deelname aan het systeem (networking power)(Castells 2009).¹⁰

In de zorgsector heeft de schaalvergroting vorm gekregen in fusies van zorgverzekeraars en fusies van ziekenhuizen en soms, zoals gezien, van ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Als reden voor de fusies van ziekenhuizen geven 60 zorgbestuurders desgevraagd op dat ze synergievoordelen zoeken en kostendaling om lagere tarieven en de opgekomen concurrentie het hoofd te bieden. Instellingen willen ook sterker staan tegenover de vier grote zorgverzekeraars die overbleven na de fusiegolf in hun branche (Reerink 2009).

Uit de vakliteratuur blijkt echter dat minder dan de helft van de fusies in de zorg succesvol is. Bestuurders en toezichthouders moeten zich altijd afvragen of fuseren wel de beste optie is, zegt hoogleraar Bart Nooteboom van de Universiteit van Tilburg. Bestudering van alternatieven, zoals samenwerking, zou ook een taak van de NMA of de Nederlandse Zorgautoriteit moeten zijn. 'Nu hebben managers vaak perverse motieven, zoals machtsvergroting of bonussen. Daar moet de raad van commissarissen op toezien, maar die is veel te meegaand' (Reerink 2009).

Het nadeel van grote fusieorganisaties is vaak ook dat ze 'de balans tussen ziel en zakelijkheid volledig uit het oog verliezen' [...] „De mensen om wie het gaat – cliënten en medewerkers – zijn helemaal uit beeld geraakt' (Reerink 2009).

Concurrentie en de keuzevrijheid van consumenten komen dan onder druk te staan. Wanneer ziekenhuizen door middel van fusies steeds groter worden, kan dat op een zeker moment de toegankelijkheid van de zorg in gevaar brengen. Ook de kwaliteit van de zorg kan in gevaar komen. De IJsselmeerziekenhuizen zijn begin jaren negentig door middel van een fusie ontstaan, vervolgens failliet gegaan en door ingrijpen van de minister van vws blijven bestaan. Het argument van de minister is dat de continuïteit van cruciale zorgfuncties in gevaar komt bij een faillissement, waarbij cruciale zorg wordt gedefinieerd als zorg waarvoor geldt dat wanneer deze (tijdelijk) niet (voldoende dichtbij) beschikbaar is, patiënten ernstige gezondheidsschade kunnen oplopen of ernstig worden belemmerd in hun dagelijks leven.

In de governancebrief benoemt de minister van vws de fusieproblematiek op de ziekenhuismarkt. Hij heeft fusies gezien waarbij gestelde doelen onvoldoende worden gerealiseerd en waarbij op voorhand onvoldoende nagedacht lijkt over de te bereiken doelen en effecten van de fusie. De ultieme consequentie daarvan is volgens de minister 'dat de fusie ingegeven is uit andere belangen dan die van de patiënt en dat daarmee de menselijke maat onder druk kan komen te staan en de aandacht voor kwaliteit van zorg kan verminderen' (TK 2009/2010).

Er zijn ook *good practices*. Het HagaZiekenhuis is een fusieziekenhuis dat is ontstaan uit twee ziekenhuizen die juist zijn gefuseerd vanwege patiëntenbelangen, namelijk om de topklinische zorg¹¹ te kunnen blijven waarborgen. Het HagaZiekenhuis is op beide ziekenhuislocaties blijven zitten en heeft op één locatie de topklinische zorg geconcentreerd. Dure infrastructuur en schaars talent zijn daarmee geclusterd en blijven levensvatbaar. Op de andere locatie blijft de planmatige zorg gehandhaafd. Zo wordt het belang van de patiënt gediend en blijven beide vormen van zorg toegankelijk, terwijl er ook nog een kwaliteitsimpuls aan de topklinische zorg gegeven wordt. Martin van Rijn trekt, gevraagd naar schaalvergroting, een parallel met Albert Heijn: 'Albert Heijn slaagt op de juiste manier in schaalvergroting, lokale managers houden de verantwoordelijkheid om het winkelaanbod op hun publiek af te stemmen, terwijl op centraal niveau grote inkoopvoordelen behaald worden.'¹²

4.3 Transactiegerichtheid in de zorgsector

'Goede zorg krijgt vorm in een relatie tussen klant en professional die gebaseerd is op vertrouwen.' (Bussemaker 2008)

Bij transactiegerichtheid richt het handelen zich als beschreven op het uitlokken van een directe tegenprestatie. Het vorige hoofdstuk heeft de ontwikkeling die de financiële sector heeft doorgemaakt van relatiegericht naar transactiegericht handelen beschreven.

Eerst wordt de verschuiving van de focus op de patiënt naar een focus op de behandeling geschetst. Vervolgens wordt beschreven in welke mate

risico's als winstmaximalisatie en rendement op de korte termijn in de zorgsector aanwezig zijn en wordt ingegaan op eventuele gevolgen.

4.3.1 *Focus op product*

Relatiegericht handelen stelt de consument en in bredere zin de relatie met de samenleving centraal en richt zich op het rendement van deze relatie op de lange termijn. Transactiegericht handelen stelt de behandeling centraal en richt zich op het rendement van dit product op de korte termijn. Kennen de zorgsector en in het bijzonder de ziekenhuizen nu het risico van toegenomen transactiegerichtheid?

Een eerste mogelijk risico zit in het sturen op behandelingen. Eenzijdigheid van behandeling en eventueel overbehandeling kunnen zich manifesteren als de BDC die voor de zorgaanbieder en zorgverzekeraar het meest rendabel is, aan de patiënt wordt voorgesteld. De patiënt zal door de afhankelijkheidsrelatie tot de arts in de meeste gevallen de voorgestelde behandeling ondergaan; zijn afhankelijkheid berust geheel op het vertrouwen dat hij in de arts heeft.

De veranderde positie van de klant manifesteert zich ook op een andere manier op de zorgverleningsmarkt. Uit de evaluatie van de Wmg blijkt dat er sprake is van een kwaliteitsverbetering op de zorgverleningsmarkt. Deze kwaliteitsverbetering is voor een groot deel toe te schrijven aan de ontwikkeling van meer transparantie. De evaluatie van de Wmg (ZonMw 2009) bevat hierover de volgende constatering: 'Zorgaanbieders laten zich hierbij niet zozeer leiden door het risico van verlies van patiënten, als door het gevaar van reputatieschade als ze hun behaalde resultaten niet openbaar maken [...].'

Een ander signaal is dat de focus van de Raad van bestuur en de Raad van toezicht in ziekenhuizen vooral gericht is op de financiën en het strategisch beleid van aanbieders van zorg en ondersteuning, en niet of veel minder op de missie van de instelling, namelijk inhoud, kwaliteit en veiligheid van het primaire proces (TK 2008/2009a).

Ten slotte signaleert de rvz in zijn rapport *De patiënt als sturende kracht* (2010) dat er nog onvoldoende sprake is van een *countervailing power* aan de vraagzijde van de zorgverlening. In het huidige stelsel is er volgens de rvz onvoldoende empowerment van de zorggebruiker bereikt.

De zorgplicht kent in de zorgsector een wettelijke verankering in de Zvw. Onder de zorgplicht wordt in de zorgverzekeringsmarkt de verplicht-

ting van de zorgverzekeraars verstaan om ervoor te zorgen dat de verzekerde de (vergoeding van kosten van) zorg en zorgbemiddeling krijgt waar hij behoefte aan en wettelijk aanspraak op heeft (NZA 2010).

Een belangrijke voorwaarde in de Zvw is dat de toetsing van de zorgbehoefte door verzekeraars alleen mag plaatsvinden op basis van zorginhoudelijke criteria. Het is dus niet toegestaan verzekerden (vergoeding van) zorg te weigeren op basis van andere criteria, bijvoorbeeld algemene verzekerden-kenmerken of financiële overwegingen. Uit het NZA-onderzoek (2010) blijkt dat een aantal zorgverzekeraars de zorgplicht als een stimulans ziet om selectief zorgaanbieders te contracteren. De NZA vindt dit positief, want (de dreiging van) selectief inkopen kan zorgaanbieders stimuleren om hun kwaliteit, tijdigheid en bereikbaarheid te verhogen. Selectief inkopen is dus in het belang van de consument. Die ervaart een beperktere keuze uit zorgaanbieders echter nog vaak als negatief. De NZA roept consumenten- en patiëntenorganisaties dan ook op om de consument bewust te maken van de voordelen van selectief inkopen.

4.3.2 Focus op winstmaximalisatie

Op de zorgverleningsmarkt doet risicodragend kapitaal voorzichtig zijn intrede. De IJsselmeerziekenhuizen zijn uiteindelijk overgenomen door zorgondernemer Loek Winter. Ook het Slotervaart ziekenhuis is vanwege hevige concurrentie (Lucas-Andreas ziekenhuis en het VU medisch Centrum liggen op steenworp afstand) in 2006 door risicokapitaal van Meromi-holding van Aysel Erbudak overgenomen om zo het eerste volledig geprivatiseerde ziekenhuis in Nederland te worden. Investeerders zoals Erbudak en Winter zien de zorgsector vanwege de toenemende vergrijzing als een groeimarkt en nemen de wettelijke winstklem (alle winst moet terugvloeien naar/ ten goede komen van het ziekenhuis) vooralsnog op de koop toe¹³. Zij propageren kostenbewustzijn en sanering van dure overhead¹⁴

De minister van VWS ziet veel haken en ogen aan de intrede van risicodragend kapitaal in de zorgsector. Hij spreekt in zijn governancebrief over 'cowboys' in de zorg (TK 2008/2009a) en is bevreesd dat aandeelhoudersbelangen niet gelijk op kunnen gaan met de belangen van de patiënt. Op de zorgverzekeringsmarkt zien we polissen aangeboden worden die de schijn tegen hebben. Met deze polissen wordt flink verdiend op de klant, omdat

sprake is van het bereiken van een beperkte groep. De ZEKUR-polis van Univé heeft slechts een beperkt aantal ziekenhuizen gecontracteerd (één per provincie) en een selectief aanbod voor farmaceutische hulp en hulpmiddelen. Om voor volledige vergoeding in aanmerking te komen, moet de verzekerde zich wenden tot specifieke, door de verzekeraar gecontracteerde zorgverleners, die veelal via internet hun diensten aanbieden. De ZEKUR-polis is voordelig en wordt veel afgesloten door jongeren en studenten. Deze bevolkingsgroep is per definitie gezonder en minder zorgbehoevender dan de gemiddelde patiënt, waarmee de ZEKUR-polis dus lucratief lijkt voor de verzekeraar.

In de inleiding tot dit hoofdstuk zijn de overeenkomsten geschetst tussen de financiële sector en de zorgsector. Als belangrijke overeenkomst werd genoemd het feit dat bij beide sectoren sprake is van vitale sectoren; falen (actoren in) de sectoren, dan heeft dat gevolgen voor de gehele maatschappij. Het vitale karakter van de zorgsector als geheel vertaalt zich onder meer in de specifieke publieke functie die ziekenhuizen hebben. Zoals Hans Hoogervorst aangeeft: 'Iedereen heeft zorg nodig.'¹⁵ Zijn er signalen dat partijen op de verschillende zorgmarkten hun publieke functie veronachtzamen, bijvoorbeeld door er uit bedrijfsmatige overwegingen voor te kiezen om zorgaanbod te beperken?

Een systeemwijziging met meer vraag- en aanbodsturing, zoals die zich in de zorgsector heeft voorgedaan, kan ertoe leiden dat iedereen die zorg nodig heeft, de toegang tot die zorg niet meer op alle tijden kan verkrijgen. Zo kan de specialisatie van ziekenhuizen die het gevolg is van de nieuwe wijze van bekostiging aan de hand van DBC's een negatief effect hebben op de breedte van het zorgaanbod. De bekostiging van de zorgsector aan de hand van DBC's maakt immers dat de contracten tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders zich gaan toespitsen op het type zorg waar een ziekenhuis constant goed op presteert, opdat het ziekenhuis zich verder kan ontwikkelen. Het gevolg hiervan is het ontstaan van specialistische vakgroepen binnen ziekenhuizen. Ook verklaart dit de groei van de Zelfstandige Behandel Centra (zbc's) van de afgelopen jaren. Niet alle ziekenhuizen bieden nog alle standaard planmatige zorg aan, omdat dat in een aantal gevallen niet meer rendabel is. zbc's nemen de uitvoering van de planmatige zorg over en zijn in staat om deze efficiënt, los van het ziekenhuis, te organiseren.

Een interessant voorbeeld van een gespecialiseerde ZBC is het Oogziekenhuis in Rotterdam, dat vele noviteiten kent die allemaal afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Hoogwaardige service, patiëntveiligheid, state-of-the-art-planning (men houdt bijvoorbeeld rekening met no-shows, net als in de luchtvaart) hebben geleid tot een 20% tot 25% lagere prijs dan bij de concurrentie, en tot een hoge patiënttevredenheid. Het concept is zelfs zo succesvol dat er zes franchise contracten met ziekenhuizen in andere regio's gesloten zijn. De lagere prijs zal zorgverzekeraars zeker stimuleren met deze gespecialiseerde ZBC's contracten te sluiten, waardoor het zorgaanbod in ziekenhuizen wordt beperkt. Een ander voorbeeld is dat ziekenhuizen op termijn wellicht minder rendabele zorgproducten uit bedrijfsmatige overwegingen zullen gaan afstoten c.q. aan de markt zullen overlaten, waardoor het publieke belang van toegankelijkheid van de (betreffende) zorg in het geding komt.

4.4 Overheidsinterventies ten bate van de menselijke maat

In de financiële sector heeft de toename van complexiteit en transactiegerichtheid geleid tot systeemfalen. Geobserveerd is dat ook in de zorgsector triggers aanwezig zijn die zorgen voor een toename van complexiteit en transactiegerichtheid. De menselijke maat staat ook in de zorgsector onder druk. De overheid, in de rol van de minister van VWS, is zich hiervan bewust. Zo blijkt tenminste als de maatregelen worden bestudeerd die de overheid neemt om de systeemwijziging in de zorgsector te begeleiden. Zonder al te veel moeite kunnen deze interventies worden gecategoriseerd aan de hand van de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde kernelementen van de menselijke maat.

4.4.1 Interventies ten behoeve van overzicht

Met het recentelijk ingediende voorstel voor de Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) definieert de minister van VWS het zogenoemde patiënt-empowerment.¹⁶ Rechten van patiënten en plichten van zorgverzekeraars en zorgaanbieders worden in de Wcz vastgelegd. De patiënt krijgt het recht op keuze-informatie, onder andere over de prestaties van de zorgaanbieder, tarieven en ervaringen van andere cliënten met de zorg. De overheid kiest er verder voor om de positie van de Raad van bestuur in een ziekenhuis

ten opzichte van de medisch specialist (de professional) aanzienlijk te versterken door de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de zorg bij de Raad van bestuur te beleggen. De van oudsher geïnstitutionaliseerde professionele autonomie binnen ziekenhuizen wordt zo aan banden gelegd vanuit de gedachte dat kwaliteit en transparantie binnen ziekenhuizen verder strekt dan de optelsom van alle individuele behandelingen van medisch specialisten. Ook andere verantwoordingslijnen worden sterker en geprononceerder. De interne toezichthouder wordt steviger gepositioneerd ten opzichte van de Raad van bestuur door middel van informatieprotocollen die specifiek toezien op rapportagelijnen voor kwaliteit en patiëntveiligheid.

De genoemde ingrepen in de zorgsector kunnen in hoge mate bijdragen aan een toename van begrip, overzicht en beheersbaarheid vanuit het perspectief van de mens.

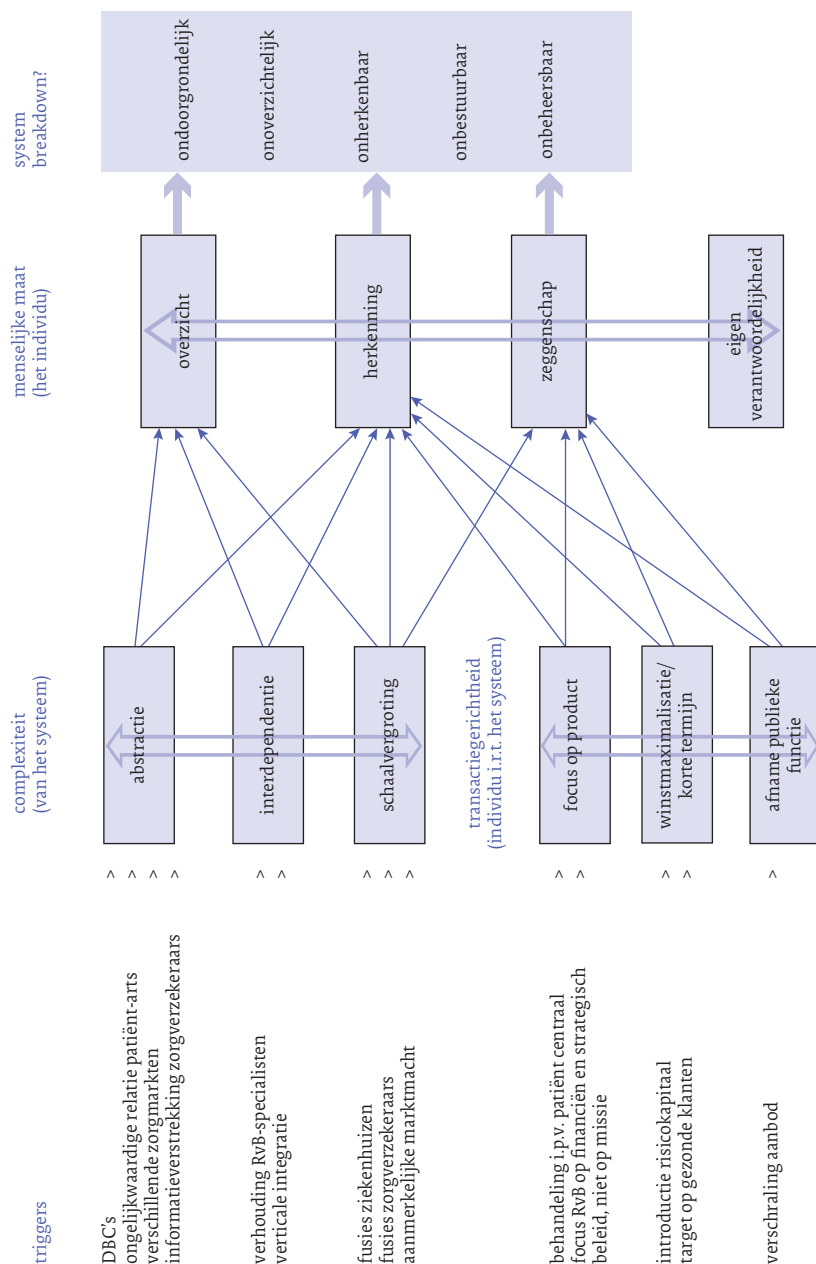
4.4.2 Interventie ten behoeve van herkenning

Het centrale uitgangspunt van de Wcz is dat de cliënt centraal staat. Door abstractie van de werkelijkheid en de toegenomen transactiegerichtheid als gevolg van de invoering van de DBC's kan een focus op behandelingen ontstaan. Het beschrijven van de wederzijdse relatie tussen cliënt en zorgaanbieder via 'tweezijdige algemene voorwaarden' is gericht op voorkoming van bovenstaande. Samen met de introductie van recht op goede zorg (gericht op invoering van een verbeterd kwaliteitssysteem van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en aandacht voor patiëntveiligheid door de inrichting van een meldpunt) beoogt dit de emancipatie van de patiënt in de Wcz tot uitdrukking te brengen.

4.4.3 Interventie ten behoeve van zeggenschap

Het meest wezenlijke element van de Wcz is recht op informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zorgverlening vindt pas plaats nadat de cliënt daarvoor op basis van informatie-uitwisseling met de zorgaanbieder toestemming heeft gegeven. De cliënt moet een goed beeld hebben van zijn gezondheidstoestand en behandel mogelijkheden, zodat hij daarover verantwoorde beslissingen kan nemen en keuzes kan maken. De informatie van de zorgaanbieder moet duidelijk zijn en afgestemd zijn op het bevattingsvermogen van de cliënt. Als de Wcz wordt aangenomen, is er sprake van een paradigmashift,

Figuur 3
Spanningsrelaties in de zorgsector



waarbij de professionele autonomie van de medisch specialist vanuit het perspectief van de patiënt doorbroken wordt en de patiënt zijn volle eigen verantwoordelijkheid kan nemen. Een andere wezenlijke maatregel uit de Wcz is het instemmingsrecht van cliënten bij fusies van ziekenhuizen, waarmee wordt getracht de negatieve effecten van schaalvergroting tegen te gaan.

4.4.4 Ten slotte een moreel appel

Uit bovenstaande interventies blijkt dat de overheid voor de zorgsector een aantal keuzes heeft gemaakt en besluiten heeft genomen die gericht zijn op het terugbrengen van de menselijke maat. De patiënt krijgt daarmee kort gezegd meer grip op en controle over zijn medische lot en is niet langer overgeleverd aan de medisch specialist. Naast het nemen van maatregelen doet de minister van vws in zijn al meermalen in dit hoofdstuk aangehaalde governancebrief (TK 2008/2009a) ook een morele oproep aan alle aanbieders van zorg, van specialist tot bestuurder: 'Deze maatregelen zullen pas het gewenste effect hebben als aanbieders van zorg en ondersteuning ook daadwerkelijk zelf inhoud en vorm geven aan hun wettelijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dat vraagt om leiderschap met een missie, waarbij de cliënt en diens belangen centraal staan in plaats van bijvoorbeeld louter financieel gedreven leiderschap. Concreet betekent dit het niet centraal stellen van bijvoorbeeld de marktpositie of bestuurdersbelangen. De marktpositie zou dienstbaar moeten zijn aan de belangen van de cliënt. Kwaliteit en veiligheid van zorg en ondersteuning moeten altijd de eerste aandacht hebben. Dit betekent wel het expliciet willen nemen van verantwoordelijkheid door het bestuur voor de geleverde kwaliteit van zorg.'

4.5 Complexiteit en transactiegerichtheid in relatie tot de menselijke maat

In dit hoofdstuk is de staat van de menselijke maat in de zorgsector opgenomen. Met in het achterhoofd de observatie uit hoofdstuk 3 dat de crisis in de financiële sector veroorzaakt is door een te hoge mate van complexiteit en transactiegerichtheid, is bekeken of ook in de zorgsector complexiteit en transactiegerichtheid zich manifesteren.

De bevindingen van dit hoofdstuk laten zien dat ook in de zorgsector sprake is van triggers die de complexiteit en transactiegerichtheid in de

sector doen toenemen (zie het bovenstaande schema). De triggers blijken echter niet zo krachtig dat zij de complexiteit en de transactiegerichtheid in zo hoge mate laten oplopen dat bij de zorgsector sprake is van een onoverzichtelijke, onbeheersbare en onbestuurbare sector die op korte termijn zal 'falen'. Er is echter wel reden tot zorg, of in ieder geval verhoogde aandacht, voor de mogelijke gevolgen van een aantal triggers.

De complexiteit van de zorgmarkten wordt versterkt door triggers die verband houden met de factoren abstractie, interdependentie en schaalvergroting. Op de verschillende zorgmarkten worden producten aangeboden die vanwege hun vormgeving en mate van abstractie dermate complex zijn dat zij door de vragers van deze producten slechts met moeite bevat kunnen worden. De transparantie van de zorgsector staat als gevolg daarvan onder druk.

Geconstateerd is dat partijen in de zorgsector met de intrede van marktwerking op de zorgmarkten allemaal op zoek zijn naar de invulling van hun rol. Sommige partijen maken van de nieuw ontstane speelruimte gebruik door snelle bewegingen, waarvan de gevolgen door toezichthouders nog niet goed ingeschat kunnen worden. Er ontstaan nieuwe relaties en afhankelijkheden als gevolg van deze bewegingen. Dat is zeker het geval bij bewegingen die leiden tot fusies tussen zorgverzekeraars en ziekenhuizen. In dit opzicht lijkt er sprake van een parallel met de financiële sector: de spelers in het systeem voeren de bewegingen uit en kunnen de bewegingen en de gevolgen nog wel doorgronden. Voor partijen die op grotere afstand staan, is het al veel moeilijker te overzien. In de sector ontstaat interdependentie die zich alleen niet onttrekt aan de waarneming van echte insiders.

Op het punt van de interdependentie in de zorgsector kan verder geconcludeerd worden dat de afhankelijkheid van de Raden van bestuur van ziekenhuizen van medisch specialisten afbreuk doet aan de kwaliteit van het interne toezicht en daarmee aan de transparantie van de sector. Ook hier is overigens de parallel met de financiële sector, waar de Raad van bestuur (te) afhankelijk is van de slimste dealers, opvallend. De bestuurbaarheid van ziekenhuizen kan door deze afhankelijkheid in gevaar komen. Een bestuurbaarheid die overigens ook te lijden heeft onder de fusies van ziekenhuizen. Lijkt de bestuurbaarheid van de uit deze fusies ontstane ziekenhuizen op het niveau van de Raad van bestuur door toepassing van ingenieuze besturingsmodellen nog beheerst te worden, het is de vraag of

het ziekenhuis ook vanuit het ziekbed van de patiënt nog overzichtelijk is en als ziekenhuis herkenbaar.

Geconstateerd is dat deze fusiebewegingen ook verband houden met een toename van de transactiegerichtheid in de zorgsector, ten koste van de patiëntgerichtheid. Fusies van ziekenhuizen worden in belangrijke mate ingegeven door overwegingen van efficiency; de belangen van de patiënten zijn niet meer leidend. De schaalvergroting doet afbreuk aan de herkenning en de zeggenschap van patiënten over de zorgsector. De transactiegerichtheid wordt verder getriggerd door overwegingen van winstmaximalisatie die gepaard gaan met de introductie van risicokapitaal in de zorg en het gericht verzekeren van zo gezond mogelijke groepen door zorgverzekeraars om de winstmarge zo groot mogelijk te maken.

Kort gezegd, er zijn veel triggers in de zorgsector aanwezig die de complexiteit en transactiegerichtheid van de sector vergroten. In het bovenstaande is echter al geconstateerd dat de aanwezigheid van deze triggers in de zorgsector niet zal leiden tot de *system breakdown* zoals in de financiële sector. Daarvoor zijn de overheidsinterventies in de zorgsector te zeer gericht op het verzachten van het effect van de benoemde triggers. Door wetgeving en uiteenlopende vormen van toezicht intervenueert de overheid daar waar de positie van patiënten versterkt moet worden, verbiedt de overheid fusies waarbij te sterke dan wel te grote spelers ontstaan en maant zij partijen om producten op transparante en meer begrijpelijke wijze aan te bieden. De zorgsector zal vanwege deze interventies niet zo snel verworden tot het ondoorgrondelijke, onoverzichtelijke, onbeheersbare en op den duur autonome systeem waartoe de financiële sector is verworden.

Noten

- 1 Artikel 38 en 40 Wmg.
- 2 Het A-segment is goed voor 80% van het totale aantal DBC's.
- 3 Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman, interview 13 april 2010.
- 4 Drs. G. van Bussel MBA, interview 20 april 2010.
- 5 Daarom heeft vws de doorontwikkeling van de DBC's geëntameerd: DBC's op weg naar Transparantie (DOT).
- 6 Drs. J.F. Hoogervorst MA, interview 14 april 2010.

- 7 Drs. J.F. Hoogervorst MA, interview 14 april 2010: 'De patiënt komt meestal niet verder dan een beoordeling van zijn arts op dienstbetoon en bereikbaarheid.'
- 8 Evaluatie wmg: 'Op de zorgverleningsmarkt zien we dat patiënten zich niet als kiezende consumenten gedragen. Daar rijst de vraag of de positie van de consument daadwerkelijk sterker is geworden als gevolg van de totstandkoming van de keuze-informatie' (Friele 2009).
- 9 Drs. J.F. Hoogervorst MA, interview 14 april 2010.
- 10 Een reële mogelijkheid tot *networking power* in de zin van Castells is waar te nemen op de zorginkoopmarkt. Een zorgverzekeraar is op deze markt gedwongen om te onderhandelen met zorgaanbieders. De basisstrategie is dan om onderhandelingsmacht te ontwikkelen. Wanneer onderhandelingsmacht echter leidt tot het daadwerkelijk opbouwen van machtsposities van de grotere verzekeraars of zorgverleners, heeft dit tot gevolg dat deze invloed kunnen uitoefenen over andere actoren (*networked power*). Wanneer deze *networked power* leidt tot uitsluiting van de actoren die gedomineerd worden, dan is er sprake van aanmerkelijke marktmacht (AMM) (*networking power*).
- 11 Complexe en kapitaalintensieve specialismen.
- 12 Drs. M.J. van Rijn, interview 29 april 2010.
- 13 NRC Handelsblad (2009). Aandeelhouders krijgen invloed in het ziekenhuis, 16 januari 2009.
- 14 De Volkskrant (2010). Brenger van hoop, efficiency en winst, 1 februari 2010.
- 15 Drs. J.F. Hoogervorst MA, interview 14 april 2010.
- 16 TK 2009/2010 "Wet cliëntenrecht zorg" Memorie van Toelichting 32402 nr. 3.

5

Conclusie

De menselijke maat: remedie of retoriek? In de publieke en politieke discussie over vrijwel elke vitale sector in de Nederlandse samenleving wordt de menselijke maat gehanteerd als een panacee voor alle problemen. Het begrip wordt gebruikt als leidend element in de probleemanalyse en als uitgangspunt voor de oplossing. Er wordt mee verwoord dat de samenleving te complex is geworden, dat de schaal en de afstand van de mens tot de instelling of het systeem figuurlijk en soms ook letterlijk te groot is. Maar wat betekent het begrip feitelijk, en kan het een uitgangspunt zijn voor een handelingsperspectief voor de overheid wanneer vitale sectoren in de maatschappij onder druk komen te staan?

In dit onderzoek zijn vier aspecten van de menselijke maat geïdentificeerd:

1. overzicht;
2. herkenning;
3. zeggenschap;
4. eigen verantwoordelijkheid.

De staat van de menselijke maat is vervolgens opgenomen in twee vitale sectoren: de financiële sector, die op dit moment in een hevige crisis verkeert, en de zorgsector, waar in het kader van een recente grote beleidswijziging op een aantal zorgmarkten marktwerking is geïntroduceerd. Onderzocht is op welke wijze de toegenomen complexiteit en transactiegerichtheid in de financiële sector, als belangrijkste oorzaken van de financiële crisis, impact hebben gehad op de vier aspecten van de menselijke maat.

In de financiële sector is de menselijke maat door de toename van complexiteit en transactiegerichtheid sterk onder druk gezet. Drie van de kernelementen van de menselijke maat – overzicht, herkenning en zeggenschap – hebben de afgelopen twee decennia zwaar te lijden gehad. Een aantal triggers van complexiteit en transactiegerichtheid zijn geïdentificeerd. De ontwikkeling van complexe en abstracte financiële producten, de mede

hierdoor ontstane onzichtbare verwevenheden en afhankelijkheden in het financiële systeem en het ontstaan van uitzonderlijk grote systeembanken hebben de herkenbaarheid van en het overzicht over het financiële systeem voor de mens zwaar op de proef gesteld. De ontwikkeling van relatiegericht naar transactiegericht bankieren heeft de focus gelegd op de producten en op winst op korte termijn. De klant en de nutsfunctie c.q. het publieke belang van banken zijn hierbij naar de achtergrond verdwenen. Daardoor is niet alleen de herkenbaarheid van het financiële systeem voor de mens verdwenen, maar ook het gevoel van zeggenschap over het systeem sterk aangetast.

Het financiële systeem heeft zich langzaam maar zeker losgemaakt van de menselijke realiteit en de mens als referentiekader. Het financiële systeem is onoverzichtelijk, ondoorgrondelijk en onherkenbaar geworden voor de mens, zowel in zijn rol als klant als in zijn rol als individu werkzaam binnen het systeem. Het financiële systeem is autonoom en zelfsturend geworden en lijkt daardoor voor de mens onbestuurbaar geworden. Hoewel meer systemen autonoom functioneren, is dit een verontrustende conclusie, gegeven de vitale functie die het financiële systeem heeft voor het functioneren van de samenleving.

In de inleiding is kort aangegeven welke abstracte overeenkomsten zijn te ontwaren tussen de zorgsector en de financiële sector. Als een van de belangrijkste overeenkomsten werd genoemd: de positie van grote afhankelijkheid van de zorgvrager (vergelijk: kredietvrager) ten opzichte van de zorgverlener (vergelijk: kredietverlener). In het hoofdstuk over de zorgsector is geconcludeerd dat de zorgsector, net als de financiële sector, een aantal triggers kent die de complexiteit en transactiegerichtheid van de sector doen toenemen en zodoende de menselijke maat in de sector onder druk zetten. Zorgproducten zijn moeilijk te kennen, afhankelijkheden tussen partijen in de zorgsector nemen toe, fusies van ziekenhuizen leiden tot grote instellingen waarbij het belang van de patiënt niet zo zwaar lijkt te wegen als het belang van efficiënte bedrijfsvoering.

De ongelijke (machts)verhouding tussen zorgvrager en zorgverlener lijkt zodoende alleen nog maar ongelijker te worden. De overzichtelijkheid, beheersbaarheid en bestuurbaarheid van de zorgsector komt hiermee onder druk te staan. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat een *system breakdown* in de zorgsector, zoals in de financiële sector, niet op korte termijn valt te

verwachten. Daarvoor zijn de overheidsinterventies in de zorgsector te zeer gericht op het verzachten van het effect van de genoemde triggers. Door wetgeving en uiteenlopende vormen van toezicht intervenueert de overheid daar waar de positie van patiënten versterkt moet worden, verbiedt de overheid fusies waarbij te sterke dan wel te grote spelers ontstaan en maant zij partijen om producten op transparante en meer begrijpelijke wijze aan te bieden. Hiermee vormen overheidsinterventies een contragewicht tegen de triggers die de menselijke maat uit het schema onder druk zetten. Drie van de vier elementen van de menselijke maat, namelijk overzicht, herkenning en zeggenschap, worden door deze maatregelen versterkt.

Het vierde kernelement van de menselijke maat, eigen verantwoordelijkheid (van de mens ten opzichte van het systeem en de mens in het systeem), blijft ongeraakt door de horizontale triggers van complexiteit en transactiegerichtheid. Gesteld kan worden dat als gevolg van de afname van de drie andere elementen van de menselijke maat – overzicht, herkenning en zeggenschap – ook de ruimte voor de mens om de eigen verantwoordelijkheid te nemen kleiner wordt. Ontbreekt het aan overzicht, herkenning en een mate van zeggenschap, dan is het de vraag of de mens in de netwerken van de financiële sector en de zorgsector een andere rol kan vervullen dan slechts als verschaffer van (kapitaal)middelen.

Geconstateerd is dat de overheid in de zorgsector inzet op het creëren van een rol voor de mens als volwaardige actor in deze sector. Enerzijds door in te zetten op het vergroten van zeggenschap (cliëntenraden met instemmingsrecht op fusies), anderzijds door het bewaken van transparantie en overzicht door toezicht en marktmeesterschap (duidelijke producten, verbod op schaalvergroting die leidt tot machtsconcentraties) en het verbieden van gedragingen die nadelig uitpakken voor het algemeen belang. Door op deze wijze overzicht, herkenning en zeggenschap in deze sector te versterken, wordt tegenwicht geboden tegen de toename van complexiteit en transactiegerichtheid die ertoe kan leiden dat een sector, net als de financiële sector, onbestuurbaar wordt en autonoom gaat functioneren. Tegelijkertijd wordt ruimte geboden aan de mens om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Van basale verschaffer van middelen kan hij zich ontwikkelen tot actor in het netwerk en vanuit de eigen verantwoordelijkheid de *network powers* van Castells (2009) ontwikkelen.

Het is belangrijk om te beseffen dat de overheidsinvloed op de invulling van deze eigen verantwoordelijkheid beperkt is. Immers, zodra de overheid

gaat voorschrijven hoe de actoren in een systeem de eigen verantwoordelijkheid moeten invullen, is het geen eigen verantwoordelijkheid meer. Dat wordt duidelijk wanneer beleid dat hier toch op inzet, doordat bijvoorbeeld de gevolgen van een verkeerde risico-inschatting van actoren worden opgevangen, afwentelgedrag op de overheid blijkt te bevorderen. Zoals we hebben gezien, kunnen zowel slecht functionerende banken en hun klanten als slecht functionerende ziekenhuizen en hun patiënten dergelijk gedrag vertonen als blijkt dat de overheid uiteindelijk klaar staat om de klappen op te vangen of de verantwoordelijkheid te nemen. Het moreel appel van de minister van vws aan het adres van de partijen in de zorgsector om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, laat zien dat de overheid zich bewust is van de beperkingen in dit opzicht.

De overheid zal zich moeten realiseren dat er in toenemende mate sprake is van een risicomaatschappij, waarin, zoals de Duitse socioloog Beck beschrijft, sociale conflicten steeds minder over de verdeling van welvaart gaan, maar in toenemende mate over de verdeling van risico's (Beck 1992). In de risicomaatschappij is volgens Beck het grootste gevaar het verlies aan vertrouwen in de bestaande instituties, omdat wij niet willen accepteren dat niemand specifiek verantwoordelijk is voor de onbeheersbaarheid van ontwikkelingen. Risico's blijven wij zien als excessen, terwijl 'het misgaan' juist inherent onderdeel is van het systeem. De financiële crisis zou wel eens de eerste duidelijke uiting kunnen zijn van de overgang naar een dergelijke risicomaatschappij, nu we zien dat beleggingen en financiële transacties niet alleen risicovol zijn, maar tevens oncontroleerbaar en onberekenbaar, en dat ze aan bestaande controle en sturingsstructuren ontsnappen.

De eigen verantwoordelijkheid van de mens die onderhandelt, contracten aangaat, overeenkomsten sluit met marktpartijen en risico's neemt, kan uiteindelijk alleen vorm krijgen en worden ingevuld door die mens zelf. De menselijke maat houdt ook in dat de mens moet kunnen omgaan met (de toenemende) complexiteit. Het is uiteindelijk het doorbreken van het besef van de noodzaak en volle omvang van de eigen verantwoordelijkheid bij alle actoren, dat van doorslaggevende betekenis zal blijken te zijn, voor de effectiviteit van de overheidsinterventies, voor de vitaliteit van de onderzochte sectoren en voor de terugkeer van de menselijke maat.

Interventies van de overheid ten bate van de eigen verantwoordelijkheid bestaan vooral uit het beschrijven van de risico's die de overheid wel

en niet op zich zal nemen. Na het definiëren van de rol van de staat kunnen keuzes worden gemaakt over interventies ten bate van mensen die veel risico hebben genomen bij het stallen van hun spaargeld, over interventies in de vorm van versterkt toezicht of over het verhogen van het eigen risico voor zorgklanten. Is de afbakening eenmaal duidelijk, is eenmaal duidelijk waar de overheidsinterventies ophouden en de eigen verantwoordelijkheid begint, dan moeten en kunnen de consequenties van deze afbakening vervolgens ook worden geaccepteerd. Dat houdt in dat de overheid in sommige gevallen niet ingrijpt wanneer het fout dreigt te gaan of reeds fout gegaan is. Hierbij zal ook de publieke opinie moeten worden weerstaan wanneer die in weerwil van eerdere afspraken vraagt in te grijpen en daarmee vraagt de verantwoordelijkheid over te nemen. Het zal voor de overheid veel moeilijker zijn om niets te doen, in deze gevallen niet in te grijpen, dan om dat wel te doen. Echter, daarmee zal de eigen verantwoordelijkheid zich nooit ontwikkelen en zal er dus ook geen sprake zijn van een menselijke maat. Om bij het sprekende voorbeeld van hoofdstuk 3 te blijven: dan zal de familie Jones ook de risico's van hun volgende subprime hypotheek kunnen afwentelen op de staat.

Literatuur

- AFM (2005). *Voortdurende Zorgplicht. Generieke rapportage van het onderzoek naar Zorgplicht bij ontwikkeling en verkoop van producten*. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- Auyang, S.Y. (1999). *Synthetic analysis: how science combats complexity*. (Eerste deel van een presentatie bij de Department of History and Philosophy of Science, University of Sydney.) Geraadpleegd op 8 april 2010 via <http://www.creatingtechnology.org/papers/complexity.pdf>.
- Bakker, R. (1986). *De mens - maat van alle dingen*. Kampen: Kok Agora.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londen: Sage.
- Boersma, K. en H. de Sonnaville (2008). *Zuidas: snel terugkeren naar de menselijke maat*. In: *Het Parool*, 2 december 2008.
- Boin, A. en P. 't Hart (2003). Public Leadership in times of crisis: mission impossible? In: *Public Administration Review*, vol. 63, no. 5, p. 544 – 553.
- Buiter, W. (2008). *Lessons from the global credit crisis for social democrats*. (Joop den Uyl-lezing, 15 december 2008.)
- Bussemaker, M. (2008). 'De menselijke maat moet weer terug in de zorg' toespraak tijdens het congres 'Zorg met passie, passie voor zorg', Zwolle 29 mei 2008.
- Caballero, R.J. and A. Simsek (2009). *Complexity and Financial Panics*. (Paper voor de Massachusetts Institute of Technology, nr. 09-17, 17 juni 2009.)
- Cassidy, J. (2010). *Wat als de markt faalt? De kracht van het irrationele in de economie*. Amsterdam: Ambo.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- de Volkskrant (2007). *Kleiner is prettiger en efficiënter*. Commentaar. In: *de Volkskrant*, 1 september 2007. Geraadpleegd op 7 april 2010 via <http://www.menselijkemaat.nl/citaten.htm>.
- Dijsselbloem, J. en E. Kalsbeek (2005). *Publieke sector is dupe van machopolitiek*. In: *de Volkskrant*, 8 september 2005.
- Friele, R.D. (red) (2009). *Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg*. Den Haag: ZonMw.

- Hoogervorst, H. *Toezicht in de zorg en in de financiële sector: the same difference.* (Toespraak ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Nederlands Instituut voor Accreditatie Ziekenhuizen, Leiden, 27 april 2009.)
- IMF (2009). *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks.* International Monetary Fund, april 2009.
- IMF (2010). *Global Financial Stability Report. Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System.* International Monetary Fund, april 2010.
- Jensen, M. en W. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs, and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*, vol. 3, issue 4 1976, p. 305-360.
- Klamer, A. (2005). In *hemelsnaam!* Kampen: Ten Have.
- Knorr Cetina, K. en U. Brügger (2002). Global Microstructures: The Virtual Societies of Financial Markets. In: *American Journal of Sociology*, jg. 107, nr. 4, p. 905-950.
- Lipshaw, J.M. (2009). *The Epistemology of the Financial Crisis: Complexity, Causation, Law and Judgement* (p. 2). Boston: Legal Studies Research Paper Series 09-30.
- Nelissen, N., P. de Goede en M. van Twist (2004). *Oog voor Openbaar Bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde.* Den Haag: Elsevier.
- NVB (2009). *Naar herstel van vertrouwen.* Rapport Adviescommissie Toekomst Banken. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Banken.
- Nza (2009). *Monitor Zorgverzekeringsmarkt. Trends en acties van de nza.* Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Nza (2010). *Thematisch onderzoeksrapport Zorgplicht – naleving zorgplicht door en bij zorginkoop.* Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Noordegraaf-Eelens, L. (2004). *De overspelige bankier.* Kampen: Klement.
- Perrow, C. (1999). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies.* Princeton NJ: Princeton University Press.
- The Office of the Comptroller of the Currency (2008). *occ's Quarterly Report on Bank Trading and Derivatives Activities First Quarter 2008.* Geraadpleegd op 31 maart 2010 via <http://www.occ.treas.gov/deriv/deriv.htm>.
- The Office of the Comptroller of the Currency (2009). *occ's Quarterly Report on Bank Trading and Derivatives Activities Fourth Quarter 2009.* Geraadpleegd op 31 maart 2010 via <http://www.occ.treas.gov/deriv/deriv.htm>.
- Reerink, A. (2009). Weerstand groeit tegen zorgconglomeraten. In: *NRC Handelsblad*, 18 februari 2009.

- RVZ (2009). *Governance en kwaliteit van zorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- RVZ (2010). *De patiënt als sturende kracht*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- Sauter, W. (2009). *Marktwerving in de zorg. Toezicht: met oog op de consument*. (Rede bij aanvaarding van ambt bijzonder hoogleraar Marktordening Gezondheidszorg, 6-2-2009.) Geraadpleegd op 14 april 2010 via http://www.nza.nl/binaries/7113/29720/Wolf_Sauter,_Marktwerving_i1.pdf.
- Schut, E., M. Varkevisser en W. van de Ven (2009). In vs blijken fusies succes voor patiënten. In: *NRC Handelsblad*, 2 februari 2009.
- Shiller, R.J. (2005). *Irrational exuberance*. Princeton: Princeton University Press.
- Smit, J. (2008). *De prooi*. Amsterdam: Prometheus.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 3rd edition, London: W. Strahan and T. Cadell.
- Taylor, J.B. (2009). *Getting off track: how government actions and interventions caused, prolonged, and worsened the financial crisis*. Stanford: Hoover Institution Press.
- TK 2000/2001 *Vraag aan bod: Hoofdpijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27855, nr. 2.
- TK 2007/2008 *Invoering Diagnose Behandel Combinaties (DBC's)*; brief minister over de voortgang en besluitvorming m.b.t. de uitwerking van de brief Waardering voor betere zorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29248, nr. 47.
- TK (2008/2009a). *Governance in de zorgsector. Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning*. Brief van de minister van vws. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 32012, nr. 1.
- TK 2008/2009b. *Herziening Zorgstelsel*. Motie van het lid Schippers c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 29689, nr. 236.
- TK 2009/2010. *Verloren krediet*. Parlementair onderzoek financieel stelsel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31980, nr. 4.
- TK 2009/2010b. *Toetreders op de zorgverzekeringsmarkt*. Brief van de minister van vws. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 29689, nr. 289.
- Trouw (2005). *Balkenende wil herstel van rust en vertrouwen*. In: *Trouw*, 9 juli 2005.

- Wellink, N. (2009). *Managing complexity*. (Speech tijdens NautaDutilh-seminar in Bussum, 10 november 2009.)
- Wessel, G. (2008). *Arrestatie oud-programmeur Goldman Sachs onderstreept belang High Frequency Trading*. Geraadpleegd op 5 april 2010 via <http://weblogs.vpro.nl/tegenlicht/2010/02/08/arrestatie-oud-programmeur-goldman-sachs-onderstreept-belang-high-frequency-trading/>.
- Witteloostuijn, A. van (2008). *Op zoek naar de wortels van de kredietcrisis*. In: *Me Judice*, jg.1, 4 november 2008. Geraadpleegd op 23 maart 2010 via <http://www.mejudice.nl/artikel/101/op-zoek-naar-de-wortels-van-de-kredietcrisis>.

Over de auteurs

De auteurs van deze achtergrondstudie volgen allen een opleiding Master of Public Administration (MPA) aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Een eerdere versie van de studie is in het kader van die opleiding verschenen.

Sascha Baggerman is sinds augustus in dienst van het CAOP als Programma-leider Prestatiebeloning in het Onderwijs. Hiervoor is zij vier jaar lid van het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland geweest, zij zat daar namens de PvdA. Ze heeft een studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam voltooid.

Job van Beekhoven werkt momenteel bij het ministerie van Veiligheid en Justitie als senior beleidsadviseur binnen de directie Juridische en Operationele Aangelegenheden. De afgelopen jaren was hij achtereenvolgens werkzaam bij de directie Opsporingsbeleid en de directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie. Hij heeft politicologie en rechten aan de Universiteit van Amsterdam gestudeerd.

Michiel de Graef is werkzaam als senior beleidsadviseur en projectmanager bij de sector cultuur en cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland. Hij studeerde Engelse taal- en letterkunde en Culturele Studies aan de UvA.

Sander de Haas is in 1988 begonnen als politieagent en werkt sinds 1995 bij het Openbaar Ministerie. Hij is op verschillende arrondissementsparketten werkzaam geweest als officier van justitie. Op 1 juli 2011 is hij begonnen als Hoofd Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken op het Parket Generaal in Den Haag. Hij is civielrechtelijk afgestudeerd aan de Universiteit van Leiden.

Marcel de Prieëlle is werkzaam als senior projectmanager binnen de provincie Zuid-Holland. Hij studeerde rechten en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1998 – 2006 was hij gemeenteraadslid in Dordrecht.

Erik Schreijen is werkzaam als senior beleidsmedewerker bij de directie Zorgverzekeringen van het ministerie van vws. Hij heeft gewerkt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, als beleidsmedewerker voor Tweede Kamerlid Joost Eerdmans en als senior beleidsadviseur voor de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst met als opdracht het verbeteren en verkleinen van de rijksoverheid.

Bijlage 3

Geraadpleegde deskundigen

Dhr. dr. S.H.F. Alink	Van Lanschot Bankiers, Zeist
Dhr. prof. mr. J.M. Barendrecht	Universiteit van Tilburg
Dhr. dr. W.W. Boonstra	Rabobank Nederland en vU Amsterdam
Drs. C.J. Dietvorst	Zelfstandige, Veendam
Mw. drs. A. Juli	Openbare Scholengemeenschap Schoonoord
Dhr. drs. A. Koster	Actiz, Utrecht
Dhr. M.G. Kromwijk	Stichting Woonbron, Rotterdam
Dhr. dr. I.P.P. van Lelyveld	de Nederlandsche Bank, Amsterdam
Dhr. dr. ing. F.J.H. Mertens	TU Delft
Dhr. drs. E.J. Pommer	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Dhr. W. Reedijk	Aedes, Hilversum
Dhr. drs. M.A. Rouw	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag
Dhr. dr. T. Schillemans	Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht
Dhr. mr. S.J. Steen	Verenigde Bijzondere Scholen, Den Haag
Dhr. drs. B.F. Steur	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Dhr. dr. S.M. Verhagen	Hogeschool Utrecht, Utrecht
Dhr. dr. H. de Vos	Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. drs. P. Vos	Raad voor Volksgezondheid en Zorg, Den Haag
Dhr. drs. B.C. de Wit Msc	Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht
Denktank NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 14 september 2010

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vierde raadsperiode 2009-2012

- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

Briefadviezen:

- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Terug naar de basis. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- Briefadvies WMO. (2009)

In samenwerking met de RVZ. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkookering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)

- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)

- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)

1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools.
(1998)

Onderzoeken

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en
J. van der Lans. (2011)

De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in
regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)

Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en
daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)

Je voelt het gewoon. een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in
Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)

Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)

Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM
(red.)(2010)

Stem geven aan verankering. RMO (2009)

Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie.

Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.

Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)

Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in
perspectief. RMO (red.). (2008)

Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen
en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)

30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en
Y. Zonderop (red.). (2006)

Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde.
(2006)

Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)

- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uitstroom. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Vanzelfsprekende werkwijzen kunnen leiden tot instabiliteit. Dat leert de kredietcrisis ons. Is dit uitsluitend een kenmerk van de financiële sector of zijn er overeenkomsten met andere maatschappelijke sectoren?

In het advies *Tegenkracht organiseren* schetst de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een aantal parallellen tussen de financiële sector en sectoren als onderwijs, zorg en welzijn. Niet om nieuwe crises te voorspellen, maar om er lessen uit te trekken. Productieve werkwijzen blijken langzaam en ongemerkt te resulteren in perverse uitkomsten. De oplossing ligt in gevarieerde tegenkrachten, zodat maatschappelijke sectoren hun publieke doelstelling niet uit het oog verliezen.

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

ISBN 9789077758304

NUR 740

www.adviesorgaan-rmo.nl

